

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT

De la Réparation des Dommages de Guerre

EN MATIÈRE MOBILIÈRE

(Loi du 18 Avril 1919)

PAR

R. ALHEINC

DOCTEUR EN DROIT

RIOM

F. FONFRAID, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

9, RUE DELILLE, 9

—
1919

DE LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE

En Matière Mobilière

UNIVERSITÉ DE FRANCE — FACULTÉ DE DROIT

De la Réparation des Dommages de Guerre

EN MATIÈRE MOBILIÈRE

(Loi du 18 Avril 1919)



PAR

R. ALHEINC

DOCTEUR EN DROIT

RIOM

F. FONFRAID, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

9, RUE DELILLE, 9

1919

DE LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE EN MATIÈRE MOBILIÈRE

(Loi du 18 avril 1919)

Introduction

La Loi de réparation des dommages de guerre a été enfin promulguée le 18 avril 1919.

Cette promulgation était attendue avec angoisse par les sinistrés et avec impatience par la France toute entière.

Depuis l'armistice du 11 novembre 1918, ce sentiment s'était fait plus pressant de jour en jour et se fondait sur la connaissance plus exacte mais encore incomplète de l'étendue de nos désastres.

Pendant tout le cours de la guerre le gouvernement s'est efforcé avec sagesse de laisser ignorer les détails pénibles de l'odyssée douloureuses des régions envahies.

Soucieux d'abord d'assurer le succès, il n'a pas voulu affaiblir l'énergie nationale par la contemplation de ces ruines et de ces misères. Sans doute, le récit des réfugiés, le récit des permissionnaires, les descriptions écrites par quelques privilégiés admis dans la zone des armées, laissaient prévoir l'étendue des

destructions, mais l'aspect du champ de bataille pendant le cours des opérations ne laissait pas dans l'esprit une impression aussi désolante que celle de ce terrain évacué aujourd'hui par les troupes. Les armées habitaient dans ces terres dévastées et donnaient une vie factice à ces ruines et à ce désert. A la contemplation de ces villes détruites, de ces villages rasés, de ces terres bouleversées par les obus où la place occupée par de riches forêts n'est plus marquée que par des troncs d'arbres épars, où le paysan errant dans ces ruines ne trouve plus trace de sa chaumière, le visiteur sent couler dans son cœur la vérité de la parole du poète latin : « *Sunt Lacrimæ rerum. . . .* »

L'homme reviendra-t-il dans ces terres dévastées que les animaux eux-mêmes semblent avoir déserté ? Ces ruines, ces villages, ces usines naguère florissantes retrouveront-elles leur activité de jadis ?

Il y va de l'avenir même de la France toute entière et la France s'est sentie solidaire de ces dévastations et de ces ruines. *L'opinion publique* toute entière a précédé l'œuvre législative.

Se faisant l'interprète du sentiment national, la Chambre, dès le 26 décembre 1914, décidait dans l'article 12 de la Loi des Finances « qu'une Loi spéciale déterminerait les conditions dans lesquelles s'exercerait le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de la guerre. » A cette époque où le droit à la réparation était ainsi proclamé, se fondaient deux groupements qui devaient apporter un puissant concours au Législateur dans l'examen de la Loi en réparation. D'une part, une *fédération des sinistrés*, qui comprenait des hommes d'une profonde expérience technique, originaires des pays envahis, réclamaient une Loi réparatrice et ensuivaient la préparation, avec un sens exact des réalités pratiques, développé par des habitudes professionnelles, d'autre part, le Comité National des *Réparation des dommages de guerre*, sous la présidence de l'éminent Doyen de la Faculté de droit, M. Larnaude, se proposait, en groupant les hommes les plus compétents sur chaque question, d'examiner les difficultés juridiques qui allaient se dresser devant la Loi en préparation. Ce n'est donc point dans l'indifférence universelle, mais au contraire, soutenu, stimulé par le sentiment national que le Législateur allait aborder sa lourde tâche.

Mais des difficultés d'ordre très différents allaient en retarder

la réalisation. D'une part, l'incertitude du sort des armes ne permettait pas au législateur de délibérer avec toute la liberté d'esprit nécessaire sur une Loi qui devait lourdement engager les finances publiques, d'autre part la complexité des questions soulevées par la Loi ; les divergences de vues fondamentales qui se manifestaient dans les deux assemblées sur des points essentiels, comme l'obligation ou la liberté de remploi, retardèrent considérablement le vote désiré et attendu par la France entière.

La Loi actuelle a été trois fois discutée devant chaque assemblée. Dans ce texte transactionnel issu de ces discussions se reflètent ces volontés divergentes.

Mais, ainsi que nous le constaterons dans l'examen détaillé de la Loi, le Législateur, dans les discussions postérieures à l'armistice, dégagé des inquiétudes extérieures, a amélioré considérablement le sort du sinistré.

En attendant les bienfaits lointains de cette loi dont l'élaboration soulevait de six lourdes difficultés, il était nécessaire par des *mesures provisoires* de donner un secours immédiat aux sinistrés.

La Loi des Finances du 26 décembre 1914 accordait pour *acompte* et avances un secours de 300 millions.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 15 juillet 1915 incitait les préfets à faire établir des abris provisoires, à faire réparer les maisons endommagées, à faire protéger les œuvres d'art, par entente avec les autorités militaires.

Un décret du 20 juillet 1915 permettait aux sinistrés d'obtenir une constatation provisoire de l'étendue des dommages « sans préjudice des décisions ultérieures du parlement. »

Un décret du 18 mai 1916 institue un comité de reconstitution des régions envahies, dont la présidence devait être confiée à M. Léon Bourgeois.

Enfin, en août 1917, deux lois créaient, l'une l'Office de reconstitution agricole, l'autre l'Office de reconstitution industrielle, dotés respectivement d'un fond de roulement de 300 millions de francs permettant de commencer à acheter le nécessaire. Ces deux offices constituaient les deux jalons posés en vue du relèvement national.

On peut les considérer comme les éclaireurs, l'avant-garde du pays tout entier, voire même des peuples alliés et unis, tous

désireux de tendre la main aux populations si courageuses et si éprouvées du Nord et de l'Est.

Mais ces mesures provisoires ne pouvaient suppléer d'une manière complète la Loi de réparation des dommages de guerre. Cette Loi ne prétend point sans doute apporter un remède magique à tous les maux dont nos régions envahies ont souffert, mais si elle ne peut rien par elle-même, elle est la *condition sine qua non* de la renaissance des régions dévastées. Les sinistrés ne peuvent rien entreprendre sans que leurs droits soit précisés, et sans que la Loi, liquidant leur situation respective, n'ait assis leur crédit et permis à leurs énergies individuelles de prendre leur essor.

L'œuvre de reconstitution à accomplir est immense et sollicitera les efforts et les énergies de tous les sinistrés d'abord et de la France toute entière ensuite.

Avant d'examiner les modalités de la réparation, il est bon, pour saisir toute l'ampleur de la tâche, d'examiner le bilan approximatif des destructions constatées.

Haletante et résolue, la France n'a voulu connaître pendant la guerre ni l'étendue de ses deuils, ni le chiffre de ses misères. Mais à l'heure où la réparation s'impose il est nécessaire d'estimer *l'étendue du désastre*.

M. Dubois (1) en a dressé un tableau qui ne prétend point apporter des précisions définitives, mais qui indique simplement l'ordre de grandeur des dommages causés. Il laisse, en effet, en dehors de ses calculs :

A. — *Pour les régions envahies :*

- 1° Les dommages subis par le commerce (fonds de commerce, marchandises, pertes pour défaut d'exploitation) ;
- 2° Les dommages subis par les Offices publics ou ministériels ;
- 3° Les espèces et les valeurs mobilières ;
- 4° Les dommages aux personnes.

B. — *En dehors des régions envahies :*

- 1° Les dommages directs ou indirects aux personnes ;
- 2° Les dommages directs ou indirects aux biens des particuliers ;

(1) Documents parlementaires. — Chambre des Députés. N° 6 432.

3° Tous les autres dommages et frais résultant de l'état de guerre.

En outre, les évaluations des dommages appréciés ne peuvent être, bien entendu, que très approximatives, et enfin, de nombreux sinistrés n'ont pas encore probablement produit leurs demandes. L'avis de M. Dubois, ainsi qu'il l'indique à la page 13, peut être considéré comme fixant la situation au 31 janvier 1919. Voici ses conclusions :

<i>Dommmages immobiliers</i>	35.446 millions de francs	
Meubles, matériel, bétail, valeurs	32.352	—
<i>Dommmages mobiliers</i> (matières premières, produits agricoles, ap- provisionnement)	28.276	—
Pertes de revenus ou d'exploitation	23.242	—
Au total	119.316	—

Sans doute, la Loi actuelle n'assure pas la réparation de la perte de l'exploitation et, par conséquent, le chiffre des réparations garanties par la Loi actuelle pourrait être réduit à 96.559 millions. Mais si, d'autre part, on tient compte des nombreuses catégories de dommages, laissées expressément en dehors des évaluations de M. Dubois, on devine que ce chiffre de 120 milliards est encore bien au-dessous de la vérité.

Après avoir évoqué l'immensité de la tâche à accomplir, qu'il nous soit permis de préciser d'abord le but de la Loi sur la réparation des dommages de guerre, puis l'objet et le plan de l'étude actuelle.

La Loi de réparation des dommages de guerre ne prétend pas fixer d'une manière *définitive* l'étendue de la réparation que le sinistré est en droit d'espérer. Elle marque simplement l'étendue de la réparation *consentie* par l'Etat français et elle entend réserver dans son article 18 « les droits des intéressés dans l'attribution des sommes que l'Etat français aura recouvrées sur l'ennemi pour les dommages de toute nature qui n'auront pas été réparés ou qui ne l'auront été que partiellement par la présente Loi ». C'est donc un minimum que l'Etat français entend assurer aux sinistrés en tout état de cause.

Nous avons l'intention d'examiner simplement la réparation des dommages de guerre en matière de meubles, telle qu'elle a

été prévue par la Loi des réparations des dommages de guerre, promulguée le 18 avril 1919.

Cette étude se divisera en deux parties :

I^{re} PARTIE. — HISTORIQUE SOMMAIRE ET PRINCIPES GÉNÉRAUX
DE LA LOI ACTUELLE

Chapitre I. — Principes adoptés par notre législation à la suite de guerres antérieures.

Chapitre II. — Dommages dont la réparation était assurée soit par la législation existante, soit par la jurisprudence établies à la mobilisation. Nécessité d'une Loi nouvelle.

Chapitre III. — Fondement sur lequel repose la nouvelle Loi.

Chapitre IV. — Quels dommages entend réparer la Loi actuelle ?

Chapitre V. — Quelle est l'étendue de la réparation accordée par la Loi ?

Chapitre VI. — Quelles personnes peuvent demander la réparation ?

Chapitre VII. — Organisation de la Juridiction.

II^e PARTIE. — ÉTENDUE DE LA RÉPARATION EN MATIÈRE
DE MEUBLES

Chapitre I. — Étendue de la réparation en principe et ses exceptions.

Chapitre II. — Réparation des dommages causés aux titres de bourse.

Chapitre III. — Réparation des dommages de guerre.

Chapitre IV. — Réparation des dommages causés aux Offices Ministériels et aux fonds de commerce.

Chapitre V. — Du Payement en matière de meubles :
1^o Procédure ; 2^o Difficulté et solutions possibles.

CONCLUSIONS

CHAPITRE I

Principes adoptés par notre législation à la suite de guerres antérieures

Aucune guerre n'avait entraîné des dommages aussi étendus et aussi complets. Aucune guerre n'avait posé par conséquent d'une manière aussi aigüe la question de la réparation des dommages.

Cette question avait été cependant examinée avec sollicitude par les Législateurs de la Révolution, mais si le sentiment de la solidarité Nationale était assez profond pour que le droit du sinistré à la réparation fut reconnu, l'état désastreux des finances publiques ne permettait pas au Législateur de lui en accorder le complet exercice.

Quel progrès cependant sur les périodes précédentes où les juristes, à la suite de Grotius, le fondateur du Droit International, n'envisageaient la guerre que comme un cas fortuit au même titre que l'incendie ou la grêle !

La loi du 11 août 1792 proclamait en effet que « La Fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre, rend commun à tous les individus du corps social, le dommage occasionné à l'un de ses membres. » Malgré cette affirmation solennelle inscrite au frontispice de la Loi, on ne reconnaissait pas cependant l'existence d'un droit. La Loi en effet ne permettait pas aux sinistrés de réclamer une indemnité. Elle leur accordait sim-

plement des secours dont l'Assemblée Nationale se réservait de fixer la quotité.

La Loi du 16 août 1793 marquait un progrès plus considérable. Son rapporteur, M. Maiguet, s'exprimait ainsi dans le style un peu emphatique et obscur de l'époque.

« Le contrat a été commun. Tous les citoyens ont promis de se dévouer également au salut de la chose publique. Dès lors, il est entré dans l'intention de tous que si quelques-uns d'entre eux étaient appelés dans des moments de danger, à verser de plus fortes mises dans la société, ils en seraient remboursés, aussitôt que le retour de l'ordre aurait permis de les prendre en considération.

« Ce principe ne souffre aucune exception — il s'applique à tous les citoyens, quelle que soit leur fortune. » (1)

Qu'est-ce donc, sinon l'affirmation du principe de l'égalité des charges, sur lequel s'est fondée depuis une jurisprudence généreuse, qui permet la réparation des dommages causés par les services publics, sans qu'il y ait faute de l'Etat.

Mais la loi du 16 août 1793 devait rester isolée, comme un témoin lointain d'un principe bientôt oublié.

La Loi du 19 Vendémiaire an VI fixe la répartition de 15 millions de secours aux citoyens qui ont perdu leurs récoltes et leurs propriétés par la guerre, la grêle, les incendies et les épizooties (2).

La guerre se confond à nouveau avec le simple cas fortuit, et celui qui en est victime se confond avec les sinistrés ordinaires.

La Guerre de 1870, qui nous laissait dans une situation financière difficile, ne permet pas d'affirmer le droit de la victime de la guerre.

La Loi du 6 septembre 1871 reconnaissait seulement aux contribuables le droit d'imputer sur les contributions directes qui pourraient leur être réclamées par l'Etat Français pour les années 1870 et 1871, les sommes qui auraient été perçues à titre d'impôt par les autorités allemandes. En outre, une somme

(1) Publication du comité de Réparation des Dommages de Guerre. Fascicule A. a p. 33.

(2) La Loi du 28 avril 1816 (art. 8), n'a admis à l'égard des départements les plus éprouvés que des dégrèvements ou secours très limités.

de 106 millions devait être répartie entre les départements au prorata des pertes éprouvées, pour être distribuée par le préfet « entre les victimes les plus nécessiteuses de la guerre et les communes les plus obérées ».

La Loi du 7 avril 1873 accordait 140 millions à la Ville de Paris et 120 millions aux départements, mais le fait même de chiffrer dans la loi la somme accordée avant même de connaître le chiffre exact des dommages, précisait la nature de la réparation ; c'est un secours que l'on accorde et non une obligation de l'Etat que l'on éteint par un paiement.

Les paroles prononcées par M. Thiers à la séance du 4 août 1871 indiquent d'une manière très nette l'esprit qui devait présider à la réparation des dommages de cette guerre désastreuse.

A Monsieur Passy, qui venait de dire à l'approbation de l'Assemblée Nationale :

« Ne vous ai-je pas montré que vous pouvez voter en conscience le principe de la solidarité nationale, » Monsieur Thiers répondit :

« Je ne sais pas ce que c'est que ce principe ».

Nos lois ignoraient donc le dommage de guerre et le sinistré ne pouvait réclamer aucune indemnité. Si une légère amélioration était apportée à son sort, elle n'intervenait que comme une faveur accordée gracieusement par l'Etat.

CHAPITRE II

Dommages dont la réparation était assurée soit par la législation existante soit par la jurisprudence de vigueur à la mobilisation

Une exception importante était faite cependant en faveur d'une catégorie spéciale de dommages.

Seuls les dommages causés *volontairement* par les autorités nationales et non imposées par des besoins stratégiques impérieux, ouvraient un droit véritable à la réparation.

Au contraire, les dommages causés par l'ennemi et les dommages causés par les autorités nationales, lorsqu'ils se présentaient comme la conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte, n'ouvraient aucun droit à l'indemnité. (1)

Mais une jurisprudence libérale avait permis de restreindre légèrement la rigueur de ce principe en ce qui concerne les réquisitions faites par l'ennemi. (2)

Ainsi la législation actuelle et la jurisprudence en vigueur au moment de la déclaration de guerre ne protégeaient que deux catégories de dommages.

(1) *Revue de droit public*, n° 1. 1915, page 71, Féraud-Giraud. *France Judiciaire* année 1880-1881, 1^{re} partie, pages 294 et suivantes.

(2) Voir Publications du Comité de Réparation des dommages de guerre, fascicule J. *La Solidarité commerciale et les réquisitions ennemies en 1870* (1915).

a). — Les dommages causés volontairement par les autorités nationales.

b). — Les dommages causés par les réquisitions ennemies.

Il est nécessaire d'examiner quelle était l'étendue et les conditions de cette protection, pour comprendre la nécessité d'une Loi nouvelle et les améliorations que cette loi devait apporter au sort des victimes de la guerre — et en particulier au sort des victimes de l'invasion.

A. — *Dommages causés volontairement par les autorités nationales* (Loi du 3 juillet 1877).

La Loi du 3 juillet 1877 n'innovait pas. De nombreux textes antérieurs avaient assuré la réparation de cette catégorie spéciale de dommages.

Mais si les différents textes qui se sont succédé en la matière ont été d'accord sur le principe de la réparation, aussi bien en France qu'à l'Etranger, les systèmes adoptés pour fixer le quantum de l'indemnité ont considérablement varié.

Après avoir examiné les différents systèmes dans une étude publiée par le Comité de Réparation, M. Larnaudé conclut ainsi : (1)

« Presque jamais l'Etat n'est traité comme un débiteur ou un responsable ordinaire. Quelquefois l'Etat ne doit rien. Mais les cas où il en est ainsi tendent à se raréfier. On élargit de plus en plus le cercle des cas d'indemnité. Mais cette indemnité est bien rarement fixée comme elle l'est dans les rapports des individus entre eux. Tantôt la dette de l'Etat est fixée à l'avance à une somme qui ne peut pas varier, tantôt on prend des moyennes qui nécessitent des évaluations soit dans les années antérieures plus ou moins nombreuses, soit dans les mois qui ont précédé le moment où est née la dette. »

Entre ces différents systèmes, la Loi de 1877, soucieuse d'assurer les garanties les plus efficaces à la propriété privée, mais désireuse de ne pas abandonner les droits du Trésor (2) et de ne pas laisser les approvisionnements aux hasards du Marché et de la Spéculation, ainsi que l'affirmait le rapporteur de la Loi, M. de Bastard, confie à une commission soigneusement choisie le droit d'évaluer la valeur représentative de l'indemnité.

(1) Id. Fascicule Z, page 39. (1917).

(2) Voir J. O. Avril 1876, p. 2376. Baron Reille.

Et cette évaluation, si elle est supérieure à l'offre faite au prestataire, pourra servir de base à une réclamation des intéressés.

Cette évaluation devra être représentative de la valeur des objets, mais la commission aura toute liberté pour apprécier cette valeur. Les mercuriales ne sont pour elle qu'un élément d'appréciation. Il suffit de se reporter aux développements du Baron Reille dans les travaux préparatoires pour se convaincre de la liberté entière d'appréciation que la Législation a entendu laisser à la commission dans cette matière spéciale, qui constitue, selon l'opinion de M. Larnaude, un « jus singulare » où les règles du Droit Commun ne sauraient reprendre leur empire.

D'ailleurs, si le quantum de l'indemnité peut être discuté et diversement apprécié, le principe même reste intact. La déclaration qui se trouve à l'article 2 en indique toute l'étendue :

« Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans le cas spécialement visé à l'article 15 ».

Ces cas de l'article 15 sont des circonstances admises traditionnellement où le cantonnement et le logement des troupes ne donnent pas lieu à une indemnité.

En un mot, si les modalités et l'étendue du droit du prestataire sont parfois discutées, le principe de son droit est depuis longtemps et universellement reconnu.

C'est ce qui explique même que par analogie, la Jurisprudence ait été amenée à reconnaître au prestataire à l'égard de l'ennemi un véritable droit de recours, soit contre la commune, soit contre le département.

B. — Dommages causés par les réquisitions ennemies.

M. André Henry, dans une étude publiée par le Comité National d'action pour la réparation des dommages causés par la guerre, (1) analyse ainsi les deux phases par lesquelles ont passé la jurisprudence en ce qui concerne la réparation des dommages causés par les réquisitions ennemies.

(1) Publication du Comité de Réparation des Dommages de Guerre. Fascicule J. *La solidarité communale et les réquisitions ennemies en 1870*, par André Henri.

1^{re} phase. — Après les invasions de 1814-1815.

Le seul recours ouvert aux particuliers était un recours contre la Commune.

Mais, deux restrictions importantes limitaient la portée de ces recours :

a). — En admettant le recours seulement dans le cas exceptionnel, où un marché formel semblait avoir été passé entre la commune et les particuliers requis.

b). — Ce recours n'était admis que si les particuliers pouvaient prouver que la réquisition avait été faite pour le compte de la commune.

2^e phase. — Après l'invasion de 1870-1871.

Après l'invasion de 1870-1871, la jurisprudence élargit considérablement les règles de l'admission du recours.

Elle établit une double présomption en faveur de la victime du dommage :

a). — On présume que la réquisition est faite pour le compte de l'armée ennemie.

b). — On présume également que la réquisition s'adresse à la commune toute entière et ceci même dans des cas fort douteux. (1)

En un mot, on ne laisse à la charge de la victime du dommage que la preuve du fait matériel de l'enlèvement, preuve possible par tous les moyens.

Mais, par une restriction incompréhensible, le recours de l'individu contre les communes fut seul autorisé, et en aucun cas il ne fut permis à la commune de recourir contre le département ou contre l'Etat. (2)

Le recours contre la commune était basé sur une solidarité communale et on ne voulait pas admettre l'existence d'une solidarité nationale, alors que la guerre était essentiellement une relation d'Etat à Etat.

(1) Affaire commune de Champigneülles. Cour de Nancy 10 août 1873. Cassation 12 avril 1880. Sirey 81-1-61 et 81-8 68.

(2) Cassation. Req. 3 février 1874. Sirey 74 1 204.

Cependant cette jurisprudence marquait un gros progrès sur les principes jusque là admis. On admettait, pour la première fois, la responsabilité des personnes morales en raison des faits de la guerre.

Cette analyse succincte de la législation existante au moment de la déclaration de guerre nous montre à quelle réparation incomplète et incohérente étaient condamnées les victimes des dommages de la guerre.

Nous savons que les dommages de la guerre peuvent se répartir en trois catégories :

a). — Les dommages exercés par l'ennemi.

b). — Les dommages causés involontairement et sur la pression de nécessités impérieuses par nos propres troupes.

c). — Les dommages causés volontairement par les autorités nationales et non imposés par des besoins stratégiques impérieux.

La Loi du 3 juillet 1877 protégeait d'une manière suffisante les victimes de cette dernière catégorie de dommages. En outre, une jurisprudence récente accordait un recours contre la commune en ce qui concerne les réquisitions de l'ennemi en se fondant sur une solidarité communale.

En résumé, la Loi ou la jurisprudence protégeaient le dommage régulièrement constaté et voulu par les autorités, mais tous les autres dommages, les plus nombreux, les plus pénibles n'étaient pas réparés.

Il semble au contraire que plus un fait est anormal, plus il est en opposition avec les règles du droit international, plus il nécessite une réparation. Il aurait semblé injuste que les prestataires accaparent la bienveillance de la Loi et de la jurisprudence, et que le sinistré victime du pillage, de l'incendie, et de la destruction de tous ses biens soit dépouillé sans qu'il lui soit accordé aucun secours. D'autre part, si le premier est une victime de la guerre, le second est toujours une victime de l'invasion (suivant une distinction fort juste faite par M. Forgeot). Si le premier a souffert le dommage de la prestation, il n'a souffert le plus souvent que ce dommage, tandis que le second, qui est toujours une victime de l'invasion, aura supporté soit les douleurs de l'exode, soit les rigueurs de l'occupation.

La conscience nationale n'aurait pu accepter une pareille

distinction. C'était d'ailleurs méconnaître le principe de droit international d'après lequel la guerre est une relation d'Etat à Etat, et d'après lequel par conséquent les dommages soufferts par les individus doivent être considérés comme s'adressant à la collectivité tout entière.

Mais il restait à donner une forme à ce sentiment d'équité, à créer en un mot un droit.

Une première difficulté se présente : quel sera le fondement sur lequel reposera le droit de la réparation du dommage de guerre.

CHAPITRE III

Fondement sur lequel repose la nouvelle Loi

Ce n'est pas là, comme on pourrait le croire, une recherche d'un intérêt purement théorique. Sans doute un droit ordinaire, une fois reconnu, confère des prérogatives bien nettes à son titulaire, mais la question est justement de savoir si le droit à la réparation des dommages est un droit ordinaire ou non, et nous croyons que le fondement même sur lequel on fera reposer le droit est de nature à influencer profondément sur sa qualité même.

Les conditions d'existence, les conditions d'exercice, l'étendue même de ce droit, seront fonctions du fondement qui lui sera fixé. Cette vérité évidente a priori se vérifiera au cours même de cette étude, lorsque nous examinerons rapidement les fluctuations subies au cours des différents projets sur le droit à la réparation des dommages.

La plupart des auteurs n'ont pas contesté le fondement même de l'existence du droit. Si les avis ont été partagés sur la base à lui donner, il en est peu qui se soient refusés à admettre l'existence de ce droit, en ne lui reconnaissant aucun fondement. Il n'est pas possible cependant de passer sous silence l'avis émis par M. Collson à une réunion de la Société d'Economie politique du 5 février 1915. (1)

(1) Voir J. des Economistes du 15 janvier 1915, page 71.

M. Collson, reprenant la thèse de la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat, se refuse à admettre toute réparation pour les actes accomplis sous la nécessité pressante de la défense du territoire. Il ne voit dans ces faits que des cas de force majeure qui ne peuvent donner lieu à aucune réparation.

Mais la plupart des auteurs ont compris que le droit ne pouvait rester étranger à une situation aussi nouvelle. Le droit ne peut rester immuable devant un pareil cataclysme et s'il en était ainsi, il mériterait toute la rigueur du vieil adage « *summum jus summa injuria.* » Aussi, guidés par un sentiment d'équité, les juristes ont-ils fait l'effort le plus louable pour trouver, soit dans notre droit civil, soit dans notre droit public interne, le fondement qui permettrait de fixer le droit à la réparation du dommage.

A. — Recherche d'un fondement en droit civil

a) *Gestion d'affaires* : Certains auteurs ont cherché un fondement en droit civil. Ils auraient voulu assimiler les pertes subies par les sinistrés aux pertes subies par le *gérant d'affaires*. C'est disent-ils, pour le compte de la communauté et pour permettre son triomphe définitif que les ruines se sont accumulées.

Mais où est l'acte de volonté nécessaire pour établir le lieu juridique de la gérance d'affaires ? Est-ce dans l'acte lointain qui a déterminé l'individu à « s'établir » à la frontière ? A-t-il prévu ces risques ? et s'il les a prévus, ne peut-on répondre que connaissant la législation existante, il les a implicitement acceptés et qu'il a, par là même, renoncé à tout recours ?

b) *Enrichissement sans cause* : D'autres auteurs ont cru trouver un terrain plus solide dans la théorie de l'enrichissement sans cause. C'est la Nation toute entière qui se trouve enrichie du fait de la résistance et du fait de la victoire. Chaque citoyen conserve ainsi le bénéfice inestimable de la nationalité et le succès de nos armes, en consolidant le crédit national assure un change favorable et ouvre les plus larges espérances à notre industrie et à notre commerce. L'Etat ne s'honorerait-il pas en consacrant par une loi le quasi-contrat grâce auquel le sacrifice gratuit et complet des plus riches régions de notre terri-

toire national a assuré à tous, les avantages incalculables de la victoire ?

Mais ici, encore, l'acte de volonté du sinistré fait défaut. Est-il en effet possible d'assimiler l'abandon de ses biens à une prestation faite en faveur de la communauté. Son rôle purement passif qui nous le rend d'autant plus sympathique, le désarme au point de vue juridique. Ce quasi contrat inexistant au point de vue juridique, et dont nous sentons cependant toute la force, est purement et simplement l'un des éléments de ce sentiment de la solidarité sur lequel on a essayé de fonder le droit à la réparation.

D'ailleurs l'une des conditions essentielles, qui est avant tout requise pour l'ouverture de l'action, « de in re un verso » est que l'enrichissement résulte *directement* de la prestation accomplie.

Il resterait d'abord à faire la preuve de l'enrichissement national. Les droits des sinistrés auraient un fondement singulièrement fragile s'ils étaient conditionnés par cet essor économique encore bien lointain et bien incertain.

Qui oserait affirmer ensuite que cet enrichissement résulte *directement* de la prestation accomplie ?

Ces destructions et ces ruines, malheureusement séparées de notre prospérité future par de longues et pénibles périodes de transition, peuvent elles être considérées comme la cause *immédiate* de cette future prospérité ?

Les droits des sinistrés nous semblent mériter un fondement moins aléatoire. Qu'il nous soit permis d'examiner si le droit public ne leur donnera pas une base plus solide.

B. — Recherche d'un fondement en droit public

C'est la loi elle-même qui propose ce fondement dans son article 1 « la République proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges de la guerre ». La loi invoque donc les principes les plus récents de notre droit public interne.

Nous allons essayer d'apprécier quelle est la valeur respective des deux principes invoqués.

a) *Solidarité*. — Depuis un demi-siècle, les idées de solidarité, bien que vigoureusement contestées par des auteurs illustres,

ont fait des progrès de plus en plus marqués dans l'opinion publique et dans la doctrine.

La défense du territoire, les misères innombrables causées par l'invasion exigeaient de la manière la plus impérative l'application de ces idées de solidarité nationale. Pendant toute la durée du conflit, elles ont été acceptées avec la plus grande faveur par l'opinion publique, soit que le Gouvernement en ait exigé l'application, soit que les particuliers se soient mis spontanément à leur service. Il était donc naturel qu'à l'heure de la réparation des dommages, elles aient paru aux yeux de tous, former la base la plus large et la plus sûre aux principes de la réparation.

Mais si ces sentiments de solidarité étaient éprouvés par tous et semblaient par cela même constituer une « opinio communis » susceptible de servir de base à la réparation des dommages, ils restaient des sentiments, dont l'élasticité pouvait présenter les plus graves dangers. N'avaient-ils pas été invoqués avec éclat par la Loi du 11 août 1792, qui était loin de garantir une réparation intégrale ?

N'avaient-ils pas d'autre part servi de base à la proclamation du droit à l'assistance ? Sans doute c'était là un bien, mais c'était aussi un précédent, et un précédent dangereux. En effet les lois d'assistance accordent un droit, mais les modalités de ce droit sont librement et souverainement fixées par la Loi. L'intéressé est peut-être une victime du jeu des Lois économiques et sociales, mais ces lois se sont exercées librement et lui-même a joui d'une entière liberté. Si elles ont fonctionné à sa perte, elles auraient pu fonctionner à son profit. Il n'a peut-être tenu qu'à lui qu'il en ait été ainsi.

D'autre part, alors que le droit de l'assisté se fonde simplement sur son dénuement actuel, le droit du sinistré a sa source dans une situation antérieure bien nette, qu'il est possible d'apprécier et dont il a été spolié par des événements dont il est entièrement irresponsable. N'est il pas dangereux d'accorder au droit de sinistrés la même base, alors qu'il n'a fait que subir le désastre sans pouvoir y apporter le moindre remède ?

Le danger de ce fondement apparaît nettement à la lecture des auteurs et devait s'affirmer avec éclat dans le premier projet de loi voté par la Chambre.

M. Carre de Malberg, professeur à la Faculté de Droit de

Nancy, s'exprime ainsi à ce sujet dans une étude publiée par le Comité de Réparation des Dommages de Guerre. (1)

« Le versement de l'indemnité n'est pas l'acquit d'une dette quelconque : La dette qu'il est destiné à éteindre a sa source dans un *rapport de solidarité*, et la solidarité ne se conçoit pas sans un élément de réciprocité. La Nation assiste les victimes de la guerre en leur fournissant une réparation intégrale, mais son assistance tend aussi à rétablir dans les régions envahies l'état de chose d'avant la guerre, elle s'exerce à la fois dans un intérêt individuel et dans un intérêt national, ces deux intérêts étant précisément solidaires et inséparables ».

Ainsi l'identité de fondement entraîne, par une analogie très explicable, non pas le droit pur et simple à la réparation du dommage, mais le droit à *l'assistance du sinistré*. Et pour bien marquer la qualité spéciale du droit conféré au sinistré, et afin de souligner plus vigoureusement la connexité des deux intérêts (national et individuel) que le droit, ainsi accordé, entendait protéger, le législateur l'a baptisé d'un terme nouveau « Le droit social ». Ainsi très large et très satisfaisant en apparence, ce fondement allait permettre l'infiltration dans nos lois de ce droit nouveau, appelé « droit social », qui pouvait admettre, diminuer, ou supprimer le droit individuel proclamé solennellement dans la déclaration des droits de 1789.

C'est l'opinion très nette de M. Barthelemy (2) :

« On peut affirmer que c'est dans le fondement même du principe de la réparation que se trouve la source du conflit entre le droit social et le droit individuel. »

L'examen rapide de ce conflit étudié dans un ouvrage de M. Jacquelin, va nous permettre d'apprécier toute la gravité des conséquences qu'entraîne l'adoption du principe de la solidarité.

L'étude de M. Jacquemin a trait au premier projet de la Chambre où l'acuité du conflit avait été telle que le droit individuel était presque complètement absorbé par le droit social.

(1) Voir *Publications du Comité de Réparations des Dommages de guerre*, fascicule H, p. 23. Voir également l'étude de M. Gavet, publiée par le Comité de Réparation des Dommages de guerre, fascicule I, page 3.

(2) Fascicule K, page 4.

Ainsi que le fait remarquer M. Jacquelin (2), « si le droit à la réparation est nouveau dans sa création, le législateur ne peut le faire si étrangement nouveau dans sa nature et dans ses effets, si profondément différent de tous les droits jusqu'ici connus, qu'en réalité, il va cesser d'être un droit. »

Analysant ensuite les conditions du droit à l'indemnité, M. Jacquelin s'exprime ainsi : (1) « Les victimes de l'invasion n'ont pas droit à indemnité en tant qu'individus victimes d'un dommage exigeant réparation en vertu d'une idée de justice. Si une indemnité leur est accordée c'est uniquement en raison de l'intérêt national au relèvement des ruines causées par la guerre. La reconstitution matérielle des choses détruites aurait pu être entreprise par l'Etat lui-même. Si cette solution n'a pas été admise, « c'est à cause des inextricables difficultés que présenterait la conduite d'une telle opération, à un moment où l'Etat serait accablé sous le poids de soucis innombrables et divers. » Cette œuvre de reconstitution que l'Etat ne se sent pas capable d'accomplir lui-même, il charge l'individu de l'accomplir à sa place. « Il ne s'agit donc pas à vrai dire d'une indemnité à laquelle le bénéficiaire acquerrait un droit de propriété, mais d'une somme allouée à celui-ci dans un but déterminé et en vue de l'employer au lieu et place de l'Etat à l'œuvre de réparation ; l'indemnité n'entre dans son patrimoine que grevée d'une condition, ou plus exactement, elle n'y entre pas, elle ne saurait figurer sans son actif. » Quelle est donc la nature du rapport qui s'établit entre l'Etat et l'attributaire de l'indemnité ? Sur ce point, les interprètes ont été d'une netteté qui met dans son plein jour la pure thèse socialiste. « Nous avons voulu forger, dit M. Desplas, parce que les circonstances nous y obligeaient, un véritable droit social. Nous voulons restaurer le commerce, l'agriculture, l'industrie. Nous voulons les restaurer au travers des personnes que nous aimons, certes, aux douleurs desquelles nous compassons ; mais que nous considérons beaucoup plus comme des dépositaires et des intermédiaires de l'indemnité que comme les véritables bénéficiaires. »

(2) *Droit social et la Réparation des dommages de Guerre*, par M. Jacquelin, page 22. — Librairie Sirey, 1917.

(1) *Droit social et la Réparation des dommages de Guerre*, par M. Jacquelin, page 33.

« C'est dire que l'œuvre de réparation dépasse l'individu, qu'au travers de l'individu c'est la réparation du pays tout entier qu'il faut poursuivre. En réalité « l'indemnité n'étant pas distincte de son usage, le sinistré apparaît comme le préposé de l'Etat dans la mission sociale que celui-ci le charge de remplir. » Dépositaire, mandataire, intermédiaire, préposé de l'Etat, tous qualificatifs juridiques qui prouvent bien que l'attributaire de l'indemnité ne reçoit pas celle-ci en vertu d'un droit qui lui appartient, mais d'une fonction qu'il doit remplir sous la menace de supporter intégralement le dommage dont il a été victime. L'on peut bien dire si l'on veut que le droit social est un droit, mais la vérité est que c'est un droit qui appartient à la société et non à l'individu. L'indemnité, il est vrai, n'a plus, comme dans les régimes précédents, le caractère d'un secours, mais elle ne présente pas davantage le caractère d'un droit individuel, elle apparaît le plus nettement du monde comme *la rétribution d'une fonction*. »

En partant de tels principes, comment s'étonner ensuite des dispositions de détail :

En matière d'immeubles :

Obligation du remploi et ses modalités. Octroi de dispenses ou interdiction du remploi par mesure de salubrité publique. En cas de non remploi, paiement d'une indemnité égale à la valeur d'avant guerre, déduction faite de la diminution de valeur en raison de la vétusté, mais valeur payable en titres nominatifs inaliénables pendant 10 ans.

En matière de meubles :

Pour les meubles meublants, linges et effets personnels : indemnité forfaitaire, affectée de l'obligation de remploi, absolument illusoire en la matière, puisque après avoir remployé, le sinistré est toujours libre de revendre.

Pour les meubles somptuaires, le projet n'accordait que 50 % de la valeur. Et M. Viviani, alors garde des sceaux, commentant cette disposition, lui donnait toute sa portée. « Vous parlez de la justice juridique, nous parlons ici de la justice sociale, qui cherche peut-être moins l'égalité que l'équivalence. »

Ainsi, le droit social permet, par la réparation forfaitaire,

de donner aux uns plus qu'ils n'avaient avant la guerre et par les « abattements » sur certaines indemnités (meubles somptuaires) de prendre aux autres une partie de leur fortune. C'est une justice étrange que celle qui permet, sans motifs, de spolier les uns au profit des autres !

Etrange conception de la justice, qui consiste également à faire du sinistré un fonctionnaire chargé, en raison de l'indemnité qu'on lui accorde, de reconstituer son immeuble et qui lui laisse une indemnité dérisoire en raison de la hausse des prix et grevée d'inaliénabilité pendant 10 ans, s'il se refuse à accomplir cette fonction !

Quelle est cette conception qui tend à faire de la propriété une fonction sociale, sinon le socialisme d'Etat lui-même. Et M. René Renoult donnait à ce droit nouveau toute sa portée. (1) « Si la Chambre aborde et résoud dans un noble mouvement d'union et de fraternité la belle Loi de Réparation qui lui est soumise, elle sera prête et qualifiée pour la suite d'une grande tâche de même caractère et de même inspiration. Et dans le droit social nouveau, elle trouvera les justes et fécondes solutions. »

Ce n'est donc là qu'une expérience qui permettra d'envisager des solutions plus étendues.

Aussi, comment ne pas être justement frappé des conclusions de M. Jacquelin : (2)

« En se réclamant d'un vocable nouveau, le droit social, sous une apparence juridique, cherche à produire impression et pense faire illusion sur sa véritable nature. En réalité, il n'est rien autre chose que le marxisme, qui se cache sous un déguisement, car il procède d'un même point de départ, il repose sur le même moyen et il aboutit au même résultat. Comme lui, il prend pour base l'omniscience et l'omnipotence de l'Etat, comme lui il abolit le droit de l'individu et prépare le nivellement des conditions dans le Néant. »

Ainsi, ce principe de la solidarité qui nous semblait, à première vue, faire l'union de tous les Français, laisse à l'Etat l'entière disposition du droit de l'individu à une réparation

(1) *Le droit social et la réparation des Dommages de guerre*, par M. Jacquelin, page 8.

(2) *Droit social et la réparation des dommages de guerre*, par M. Jacquelin, page 140.

intégrale. Bien plus, comme nous l'avions vu, on prétend, à l'occasion des dommages de guerre, fonder sur lui ce droit social, indéfiniment extensible, qui permettrait à l'Etat de tout faire, de tout exiger de l'individu, au mépris de cette liberté individuelle, qui est le plus précieux de tous nos biens. Le principe de solidarité ainsi étendu, loin de faire l'accord de tous, soulève au contraire le problème de l'organisation économique ou plutôt prétend solutionner incidemment et sournoisement ce problème extrêmement complexe, presque à l'insu de l'opinion publique. Le moment est-il bien choisi pour se livrer dans nos régions à une telle expérience sociale ? »

Sans doute, la loi actuelle a abandonné les excès du premier projet, mais il nous suffit d'avoir examiné les conséquences possibles de ce fondement pour que nous cherchions une autre base dans notre tradition juridique.

B. — Principe de l'Egalité des charges

Mais si ce principe de la solidarité ainsi interprété peut entraîner de telles conséquences, que devons-nous penser du principe de l'égalité des charges, sur lequel la Loi prétend fonder également le droit à la réparation ?

Ce principe de l'égalité des charges n'est pas nouveau. Introduit depuis la Révolution dans la matière des impôts, il avait, au cours du siècle dernier, reçu une très large application en jurisprudence administrative. On peut dire que la jurisprudence avait ainsi préparé et tracé la voie où devait s'engager la Loi actuelle.

Sans doute, selon l'opinion de M. Michaud : (1)

« L'Etat ne pourrait être condamné au paiement d'une indemnité par simple application du régime du droit existant et les tribunaux administratifs ne pourraient, par un simple changement de jurisprudence, introduire contre lui un principe nouveau. Ils en seraient empêchés, pensons-nous, non seulement par une longue tradition juridique existante, mais surtout par le fait que ce nouveau principe ne saurait être introduit

(1) *Publications du Comité de Réparation. Fascicule 4, page 7.*

sans qu'on ait à l'avance déterminé sa portée d'application et ses limites, tâche que seul peut remplir le législateur. Mais du moins celui-ci en le proclamant, ne fait-il que reconnaître une obligation juridique. Il introduit par là dans notre droit, un progrès réel, et le met en harmonie avec la conscience juridique moderne. »

L'avènement de la Loi actuelle avait été longuement préparé par l'évolution de la jurisprudence administrative au cours du siècle dernier, en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat, soit en matière de travaux publics, soit en matière de services publics.

La théorie des actes de gouvernement, la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat à raison des actes de puissance publique, avait perdu peu à peu leur empire sur les esprits. En matière de travaux publics, en matière de services publics, la jurisprudence reconnaissait le droit à la réparation de tout dommage certain, matériel et direct. Et en dernier lieu la jurisprudence, élargissant le sens précis du mot matériel, lui avait attribué une valeur dégradée qui permettait, selon les termes d'un auteur « illustre », de réparer le dommage toutes les fois où il y avait « une diminution de valeur où une privation de jouissance facilement appréciable ».

La victime du dommage n'a même plus à faire la preuve de la faute de l'Etat. Le Conseil d'Etat admettait que l'indemnité devait être accordée, lorsque le fait humain qui a été l'occasion de l'accident lui paraissait irréprochable. La faute de l'Etat se trouvait ainsi *présumée*. La jurisprudence allait même plus loin et lorsqu'il y avait faute de la victime, admettait même qu'il pouvait y avoir responsabilité partagée (1) ou même simplement responsabilité de l'Etat.

En matière de services publics, la jurisprudence avait établi une présomption de faute à l'égard de l'Etat. L'individu, pour obtenir réparation, ne devait apporter que la preuve du dommage et des qualités de ce dommage (Dommage certain, dommage matériel, dommage direct).

Il suffisait donc à la Loi actuelle d'étendre à la défense du territoire cette notion du service public. Et n'était-ce pas

(1) C. d'Etat, 20 novembre 1903, Vve Brun. D. 1905 3-13, 6 juillet 1910, Faure et Brunon Chauvet, D. 1912 3-100.

répondre au sentiment de tous que de considérer comme le plus nécessaire, comme le plus sacré de tous les services publics, la mission qui était confiée à l'armée d'assurer la défense du sol national.

Point n'était besoin ainsi d'examiner s'il y avait faute ou non de l'Etat dans l'exécution de ce service, puisqu'il était justement *dans la tradition* de la jurisprudence la plus récente, de présumer cette faute. On ne créait point ainsi une règle en contradiction avec les traditions jurisprudentielles. En faisant du principe de l'égalité des charges une telle application, on ne faisait au contraire que donner une consécration législative aux principes déjà appliqués.

Mais si les juristes et le législateur se sont efforcés d'assurer la réparation du dommage quelle que soit l'issue de la guerre et s'ils ont tenté de s'appuyer sur notre droit public interne pour y découvrir les principes qui permettraient la réparation, il n'avait été dans l'esprit d'aucun d'attribuer une responsabilité définitive à l'Etat français. Bien au contraire.

Le Vérable Responsable

Mais avant de pouvoir porter la question de réparations de dommages *sur le terrain des relations internationales qui était son véritable domaine*, il fallait attendre que le sort des armes se fût prononcé.

Après la publication des documents diplomatiques, nul ne peut mettre en doute que la France, loin d'avoir recherché le conflit, n'ait fait tout ce qui était en son pouvoir pour le détourner. Le seul, le véritable responsable de la guerre, est donc l'Etat Allemand.

Aussi, le premier acte diplomatique entre les deux Etats, l'armistice du 11 novembre 1918, affirmait il cette obligation de la réparation des dommages de guerre. Et cette réparation des dommages ainsi consentie par le vaincu sera forcément plus étendue que celle accordée par nos divers projets de loi.

En effet, sur deux points, la responsabilité des deux états se sépare nettement :

a). — Si l'Etat français, en vertu du principe de l'égalité des charges, reconnaissait l'obligation où il était de réparer *intégrale-*

lement les dommages matériels effectivement éprouvés par les victimes des faits de la guerre, son obligation restait *strictement limitée à ces dommages*. Est ce que l'*animus nocendi* de l'ennemi, qui s'est livré à des destructions systématiques et à des pillages éhontés, ne devra pas être sanctionné d'une manière plus large ? Les victimes des dommages de guerre ne trouveraient ils pas au regard de l'Etat Allemand, un appui dans le vieil adage : « Nul ne peut équitablement être obligé de se contenter du juste prix de sa chose, lorsque celle-ci lui a été enlevée contre son gré. »

b). — D'autre part, en vertu du principe de l'égalité des charges, l'Etat français n'est tenu de réparer que les dommages ayant un caractère de spécialité bien net, résultant *des faits* de la guerre. Au regard de l'Allemagne au contraire, toutes les pertes éprouvées par les nationaux français, peuvent et doivent logiquement entrer en ligne de compte.

Le fait qui les faisait exclure au regard de l'Etat français, en vertu du principe de l'égalité des charges, parcequ'ils avaient été supportés par la majorité des Français, devra, au contraire, les faire admettre au regard de l'Etat Allemand.

L'étude actuelle, qui portera simplement sur la Loi promulguée le 18 avril 1919, ne prétend donc point fixer d'une manière sûre l'étendue des réparations qui seront accordées aux sinistrés. C'est l'étude d'un minimum que l'Etat français entendait garantir aux victimes des dommages de guerre. Si l'on réfléchit que le principe de la Loi a été affirmé dès décembre 1914, et que le premier projet remonte à 1915, on ne pourra s'empêcher de reconnaître, selon la belle formule de M. Larnaude, que c'est un magnifique acte de foi dans les destinées de la France immortelle.

CHAPITRE IV

Quels sont les dommages que la Loi entend réparer

L'article 2 précise en ces termes :

« Les dommages causés en France aux biens immobiliers, par les faits de la guerre, ouvrent le droit à la réparation intégrale, sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le montant en vertu de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907, pourvu que ces dommages soient certains, matériels, directs. »

Cet article 2 formule deux conditions pour que l'Etat français se charge de la réparation des dommages.

1° Ces dommages doivent être causés par les faits de la guerre.

2° Ces dommages doivent être *certain*s, *matériels* et *directs*.

Ces deux conditions appellent quelques développements :

1° *Ces dommages doivent être causés par les faits de la guerre.*

La Loi n'entend pas réparer *tous* les dommages résultant *du fait* de la guerre. Ces dommages sont communs à la majorité des Français, et il ne saurait être question dans une loi, où seule la responsabilité de l'Etat français est engagée, d'assurer une telle réparation.

Un commerce a périclité. Une personne mobilisée n'a pu gérer son fonds de commerce. Un étudiant n'a pu poursuivre ses études. Autant de dommages qui ont pesé diversement sur chaque Français, mais qui résultaient du risque de guerre, commun à tous.

Ce que la Loi entend réparer, c'est le risque *spécial résultant des faits* de la guerre (réquisitions, pillages, destructions de toutes espèces, causés par la lutte ou par le simple passage des Armées).

Et pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté, la Loi classe dans cinq catégories les dommages dont elle entend assurer la réparation.

2^o *Ces dommages doivent être certains, directs et matériels.*

Ces conditions sont celles qui sont déjà exigées par la jurisprudence, pour la réparation des dommages en matière civile. Les mêmes principes sont appliqués par la jurisprudence administrative pour la réparation des dommages résultant de travaux publics ou du fonctionnement d'un service public.

Dans le silence du législateur, nous devons supposer que ces termes ont été employés par lui dans le sens classique déjà défini par la jurisprudence.

Examinons donc rapidement le sens que la jurisprudence donne à ces termes.

Dommages certains :

C'est la condition première que la jurisprudence exige avant d'accorder la réparation en matière de dommage. Il faut prouver la réalité du dommage.

Mais les règles en matière de preuve resteraient-elles aussi strictes qu'en matière ordinaire ? C'eût été décider implicitement qu'il n'y aurait pas de réparation, car en raison de l'étendue de la diversité des destructions et de la destruction même des moyens de preuve, comment les sinistrés auraient ils pu faire la preuve demandée ?

Aussi la Loi a-t-elle indiqué très nettement qu'elle entendait écarter les règles habituelles.

C'est ce qui fait l'article 32 de la loi, qui admet « tout moyen de preuve » et même de simples présomptions.

D'autre part, les parents et les domestiques peuvent être admis comme témoins.

Dommages directs.

Depuis Pothier (1), cette théorie des dommages est très nettement précisée, sans doute la jurisprudence civile et la jurisprudence administrative présentent des variations d'appréciation dans chaque espèce, mais un point est bien établi : Les deux jurisprudences s'accordent pour exclure les dommages qui ne sont qu'une suite *problématique* du fait initial.

Mais si la règle même est facile à préciser et si de nombreux exemples, solutionnés par la jurisprudence peuvent servir de guide en la matière, une très grosse difficulté dominait toute la question.

Quels étaient les faits qui pouvaient être considérés comme faits de guerre et dont les conséquences donneraient lieu par conséquent au fonctionnement de la règle précédente ?

La Loi s'est efforcée de résoudre la question par l'énumération des cinq catégories de faits qui pourraient donner lieu à réparation. C'était peut-être là le seul moyen de solutionner la difficulté d'une manière précise, mais en matière législative, une énumération est toujours dangereuse, car elle implique l'exclusion de tous les éléments qui n'y sont pas compris. Mais si l'énumération offre de sérieux inconvénients, la division en catégories introduite par le Sénat offre de gros avantages. C'est d'abord un guide pour le sinistré qui est astreint à décomposer ses pertes, à les analyser, à les préciser. C'est un guide également pour les juridictions chargées de chiffrer ces dommages. C'est enfin un moyen d'accélérer la réalisation du droit du sinistré puisqu'il n'aura pas à attendre que tous ses droits soient liquidés pour être payé. Il suffira que les évaluations soient terminées pour une seule catégorie de dommages.

Ce sont ces raisons qui ont déterminé le législateur à conserver cette division en catégories, dans les derniers projets ultérieurs.

La Loi avait en apparence séparé strictement les faits qui pouvaient donner lieu à une réparation et avait semblé limiter rigoureusement la réparation aux seuls dommages directs.

(1) Voir traité des obligations (n° 167). 2-

Mais l'examen superficiel des dispositions de la Loi prouve nettement le contraire.

En effet, après avoir affirmé solennellement que le juge ne devra s'inquiéter que de dommages *directs*, elle l'oblige à réparer incontestablement les dommages *indirects*, chaque fois qu'elle accorde la valeur de remplacement. Et dans le dernier projet voté par la Chambre, la valeur de remplacement est accordée très fréquemment.

En effet, si les matières premières, si les meubles ou si les immeubles ont augmenté de valeur, ce n'est pas par l'effet *direct* de l'invasion, ni même par l'effet direct de la guerre (1).

Cette augmentation des prix dérive des conditions économiques nées elles-mêmes de la guerre. Cette augmentation sera subie non seulement pour les victimes de l'invasion, mais encore par tous les français. La guerre n'est donc que la cause immédiate et indirecte de ce préjudice.

Par conséquent, dès que la Loi exige la réparation de ce préjudice en accordant la valeur de remplacement, elle est en contradiction flagrante avec le principe posé.

Mais le législateur a voulu, avant tout, assurer la reconstitution des régions envahies et a préféré faire œuvre utile et contradictoire, qu'œuvre logique et stérile.

Dommages matériels :

La jurisprudence avait donné un sens très large au mot « matériel. » Selon l'expression de M. Michaud (1), la jurisprudence lui donnait un sens « dégradé ». Par le mot « matériel », elle n'entendait pas seulement le dommage physique à un immeuble, mais encore, selon l'expression d'Aucoc, « toute diminution de valeur ou de jouissance facilement appréciable. » Et il semble même, selon M. Teissier, que le Conseil d'Etat, dans sa jurisprudence la plus récente, soit disposé à élargir encore ce sens et à faire entrer en ligne de compte le dommage moral, c'est-à-dire le fait de porter atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne, ou de l'atteindre dans ses affections ou ses sentiments (arrêt Le Berre, 23 mai 1903 et tous les nombreux arrêts qui accordent une indemnité pour

(1) Publication du Comité de Réparation. Voir fascicule 4, pages 14 et suivantes.

la perte d'un fils, sans exiger la preuve qu'il a entraîné pour le requérant un dommage pécuniaire).

La Loi a-t-elle entendu conserver au terme *matériel*, son ancienne rigueur, qui exigeait un dommage physique nettement appréciable, ou a-t-elle entendu se rallier au sens dégradé que le mot avait acquis dans la jurisprudence administrative la plus récente ?

En ce qui concerne le dommage moral, la Loi actuelle a certainement entendu le réserver, car elle dit expressément, dans l'article 66, « une Loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation :

» 1° Du dommage résultant des faits de guerre causés aux personnes ».

Quant à la diminution de valeur ou à la perte de jouissance facilement appréciable, la Loi n'en parle pas avec netteté.

La perte de jouissance n'est pas propre aux régions envahies. C'est dans la France toute entière que des pertes de jouissance se sont produites, et ce dommage ne peut être réparé, parce qu'il n'a pas justement ce caractère de spécialité requis par la Loi actuelle : Il ne résulte pas des faits de la guerre, mais du fait de la guerre.

On pourrait en dire autant de la diminution de valeur.

Mais la Loi a entendu cependant assurer la réparation de la diminution de valeur, en matière d'Offices Ministériels (art. 15) et elle a promis que cette réparation serait également accordée aux fonds de commerce (art. 65).

Dans les discussions très vives qui se sont produites à la chambre, les orateurs qui voulaient refuser la réparation pour ces dommages, ont moins contesté le caractère matériel du dommage que le caractère *direct et spécial* requis par la Loi à l'article 2.

A l'exception de M. Bon qui a contesté la matérialité du dommage, la plupart des orateurs ont invoqué comme motif du rejet le caractère indirect du dommage.

L'adoption par le législateur du principe de la réparation en cette matière ne peut donc être retenu comme affirmant sa pensée d'élargir le sens du mot matériel et d'atteindre le sens dégradé accordé à ce terme par la jurisprudence.

Le fait cependant de réparer les dommages causés par suite de la diminution de clientèle à un fonds de commerce ou à un

Office ministériel entraînera cependant la réparation de dommages qui n'ont pas leur source dans un dommage *physique* appréciable au premier examen.

Le législateur a donc implicitement adopté un sens atténué du mot matériel.

CHAPITRE V

Qu'elle est l'étendue de la réparation que la loi entend accorder ?

La Loi pose d'abord le principe de la *réparation intégrale* dans l'article 2.

Mais que faut-il entendre par ce terme ?

La Loi n'ayant pas été précédée d'une discussion générale, on ne peut préciser d'une manière nette la pensée du législateur. Elle a d'ailleurs subi de singulières fluctuations sur ce point dans les divers projets. Tout en affirmant avec solennité le principe de la réparation intégrale, le législateur a entendu ce terme avec de singulières variantes dans les projets successifs.

Dans le premier projet, le sinistré, qui en matière immobilière n'effectuait pas le remploi, alors que le Tribunal des dommages de guerre n'avait prononcé ni dispense ni interdiction de remploi, ne recevait aucune indemnité.

L'indemnité pour les meubles somptuaires subissait un abattement de 50 0/0 sur leur valeur reconnue.

Et cependant le législateur avait affirmé le principe de la réparation intégrale.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de constater en examinant les fluctuations subies sur des questions d'espèce (réparation des dommages causés aux meubles, aux titres de bourse — aux offices ministériels — aux fonds de commerce, etc....) que

l'étendue de cette réparation a sans cesse varié d'un projet à l'autre. Par conséquent, il est prudent de ne pas se confier à la magnificence des mots et de chercher leur portée exacte dans le corps même de la Loi. On pouvait donner à ce terme de réparation intégrale des sens très différents.

Si on pouvait restituer la chose, la difficulté était résolue. Le sinistré le plus exigeant ne pouvait demander mieux.

Mais si on ne pouvait restituer la chose, des solutions très diverses pouvaient être adoptées. Si on admettait alors que la réparation intégrale consisterait en des dommages et intérêts, à quelle date se placerait-on pour apprécier l'étendue de ces dommages ?

Se bornerait-on, comme en matière civile, à admettre que la valeur de ces dommages devrait être calculée du jour où ils ont été commis ?

En raison de la hausse des prix qui s'est produite sur tous les objets pendant la guerre, c'était aboutir alors à une véritable spoliation.

Accorderait-on, au contraire, la valeur de remplacement au jour où l'acte de réparation s'accomplirait ?

C'était faire assumer à l'Etat français de lourdes charges financières.

Le législateur a agi sagement en ne creusant pas cette question de principe et en se réservant de la résoudre en tenant compte, dans chaque espèce, de l'intérêt du sinistré, mais aussi de l'intérêt général qui vise à la reconstitution des régions dévastées.

De l'examen pris dans les décisions d'espèce par la Loi actuelle, on peut cependant dégager les principes généraux suivants :

La Loi garantit toujours aux sinistrés la valeur d'avant-guerre. C'est là un *minimum*, en quelque sorte le *symbole de leur droit*, mais suivant l'intérêt plus ou moins grand que présente au point de vue économique, la perte subie, la loi fixe des délais de paiement plus ou moins rapides, sans que ces délais puissent excéder 16 ans à partir de la décision qui constate les droits du sinistré.

Lorsque la reconstitution rapide de la perte subie semble être d'un intérêt économique, la Loi accorde les frais supplémentaires, c'est-à-dire la valeur de remplacement.

Toutes ces indemnités portent intérêt, sauf celles qui ont leur source dans la destruction des meubles somptuaires et des maisons de plaisance.

Voilà les principes généraux qui semblent se dégager des dispositions particulières de la loi actuelle. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de reprendre l'examen détaillé de ces dispositions en ce qui concerne les meubles.

CHAPITRE VI

Quelles personnes peuvent demander la réparation ?

Il est de toute évidence en raison même du fondement de la loi, que français et étrangers ne peuvent être traités de même façon.

1. — Français.

A priori, il semblerait naturel que tous les français en raison de leur qualité de français, puissent invoquer le bénéfice de la loi quelle que fut leur résidence.

En effet, nous avons vu quel fondement la loi entendait donner à ce droit à la réparation.

C'est au nom de la solidarité et au nom du principe de l'égalité des charges que ce droit est *reconnu* et non *concéde* aux individus (1).

La loi de réparation des dommages de guerre devrait donc en bonne logique et selon toute justice, être conçue et appliquée de façon à ce que le droit soit exercé non pas *rationne loci*, mais *rationne personnae*.

L'article 3 n'indique pas d'une manière expresse quelle est l'intention du législateur. Il s'exprime ainsi :

« Sont admis à l'exercice du droit ci-dessus défini, les particuliers et leurs héritiers, etc... », mais l'examen des articles 2

(1) Revue politique et parlementaire. M. Larmaude. La Réparation des dommages de guerre. Principe et application (1915).

et 68 ne permettent pas de douter que le législateur a entendu lier cette loi au statut territorial et non au statut personnel des individus.

L'article 2 fixant les dommages que cette loi entend réparer parle « des dommages certains, matériels et directs, causés en France et en Algérie aux biens immobiliers, et l'article 68, complétant cet article, indique que la présente loi est applicable aux colonies et aux pays de protectorat ». C'est affirmer très nettement que le législateur s'est placé au point de vue de la territorialité du droit.

D'autre part, l'article 3 in fine, indique que le système de la réciprocité diplomatique règlera l'exercice du droit des étrangers en France : C'est admettre implicitement que le droit de nos nationaux à l'étranger sera soumis à l'aléa de ces traités.

Il est regrettable cependant que des français établis à l'étranger et qui ont peut-être subi des dommages en raison même de leur qualité de français, ne puissent réclamer le bénéfice de cette loi nationale par essence.

N'auraient-ils couru que les risques normaux de la guerre comme les français établis à Gallipoli, en Bulgarie, en Russie ou en Asie Mineure, on ne comprend point pour quel motif la loi actuelle les ignore.

Il semble donc bien que le législateur, dominé avant tout par le souci de notre reconstitution économique nationale, ait encore négligé une fois le droit individuel au profit du droit social.

Le principe de la territorialité du droit étant admis, on peut se demander si le législateur a levé toutes les difficultés par les deux énumérations très générales des articles 2 et 64, qui prétendent fixer les territoires où la loi est applicable. Le danger que présente toujours en matière législative toute énumération apparaît encore ici. En effet, deux difficultés se présentent :

a). — *Les concessionnaires des voies de communication* qui constituent une catégorie spéciale de personnes privées, ne peuvent s'appuyer sur la présente loi.

L'article 3 renvoie à une loi spéciale qui fixera les conditions dans lesquelles ils seront admis à l'exercice du droit à la réparation,

b). — *Les personnes publiques :*

La loi les admet dès maintenant à l'exercice du droit à la

réparation et les énumère au 1^{er} § de l'article 3 : associations, établissements publics et d'utilité publique, communes, départements.

II. — Les Etrangers :

Les étrangers résidant en France, aux Colonies ou en pays de protectorat, peuvent-ils réclamer le bénéfice de la présente loi ?

Une question préliminaire devait être élucidée :

Un étranger appartenant à un Etat ennemi, pourra-t-il recevoir un droit à la réparation ?

En raison du double fondement de la loi, on pouvait se demander si le principe de l'égalité des charges ne leur permettait pas de le revendiquer avec quelque apparence de raison ?

Un doute aurait pu s'élever, si le service public qui donne lieu au recours n'était un service d'une nature particulière, qui ne s'exerce qu'au profit de la collectivité nationale.

Comment pourraient ils prétendre aux mêmes droits qu'un membre de cette collectivité nationale, qui participe soit par lui-même, soit par les membres de sa famille, à la défense de cette collectivité par l'impôt le plus douloureux, par l'impôt du sang ? N'y aurait-il pas enfin, une véritable impossibilité morale à accorder aux sujets d'une de ces nations qui sont la cause de tant de ruines, le secours d'une loi fondée sur un sentiment de solidarité nationale.

Restaient les étrangers appartenant à des pays alliés ou neutre ?

La raison précédente semble avoir écarté la première solution qui pouvait venir à l'esprit : leur accorder les mêmes droits qu'à nos nationaux.

Deux autres solutions furent proposées dans la séance du Comité National du 4 juin 1915, soit l'indemnisation sous forme de secours, soit l'application du principe de la réciprocité diplomatique.

La Loi s'est prononcée en faveur du principe de la réciprocité diplomatique. C'est un système analogue à celui posé par l'article 11 du code civil en matière de droits civils : les étrangers seront traités en France comme les Français en pays étrangers.

La Loi s'exprime ainsi dans son article 3, 3^e alinéa :

« Le droit à la réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de français a été retirée, dans les conditions déterminés par les traités conclus

entré la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. »

La Loi assimile à juste titre les naturalisés à qui la naturalisation a été retirée en vertu de la Loi du 7 avril 1915 aux étrangers. Cette disposition s'explique tout naturellement. Aurait-il été logique de les laisser bénéficier de cette Loi de solidarité, alors que par mesure spéciale on venait de les exclure de la collectivité nationale ?

Mais une réserve doit être faite cependant au sujet de la possibilité qu'auraient les étrangers d'user de la Loi du 10 juillet 1791 et de la Loi du 3 juillet 1877.

Dans son rapport, M. Desplas indique que le régime de la réciprocité diplomatique organisé par la Loi actuelle ne saurait remettre en question la protection qui pourrait être accordée aux étrangers en raison des Lois précédentes ou en raison des traités qui les concernent. Et M. Desplas justifie enfin cette réserve « Lorsqu'il y a lieu à l'application des Lois du 10 juillet 1791 ou du 3 juillet 1877, il s'agit de dommages ou dégâts à l'occasion desquels la Nation a gagné quelque chose au détriment du patrimoine des particuliers. Les étrangers ne sont logiquement exclus du droit à réparation qu'en ce qui touche les dommages qui, jusqu'à présent, n'étaient pas considérés comme imposant réparation à la Nation. » (1)

Déchéances organisées par la Loi

Il était naturel que la Loi organisât des déchéances à l'égard de ceux qui, après avoir négligé leur devoir dans la défense de la collectivité, auraient prétendu au droit à la réparation en se fondant sur la solidarité nationale et sur le principe de l'égalité des charges.

C'est pour ce motif que la Loi a édicté les déchéances prévues à l'article 52 :

« Peut-être déchu à tout moment, en totalité ou en partie, du droit à indemnité :

1° Tout individu condamné contradictoirement ou par contumace pour un des crimes ou délits prévus par les articles 204, 205, 206, 208, 238, du code de justice militaire pour l'armée de terre, ou par les articles 262, 263, 264, 265, 316 et 317 du code de justice militaire pour l'armée de mer.

(1) Documents parlementaires. Rapport Desplas, n° 2345, page 165.

2° Tout français ou tout sujet français insoumis ou déserteur pendant la guerre. Dans ce dernier cas, comme dans celui de condamnation par contumace, prévu au paragraphe ci-dessus, la déchéance du droit à indemnité sera rapportée de plein droit, si l'insoumis, le déserteur ou le contumax bénéficient ultérieurement d'un jugement d'acquiescement pour le crime ou délit qui entraîne le prononcé de la déchéance. Ni la prescription de la peine, ni la prescription du crime ou du délit ne pourront relever les intéressés de cette déchéance. »

L'article 53 prévoit une déchéance aussi complète, mais la commission, sur la demande de M. Marin, a tenu à séparer dans le texte de la Loi comme elles devaient l'être dans l'estime publique, les personnes qui seraient frappées au nom de l'article 53, de celles qui seraient déchues au nom de l'article 52. Les déchéances édictées par l'article 53, ont en effet pour but d'éviter par des moyens un peu draconiens, les fraudes qui pourraient fausser l'application de la Loi. Elles n'ont pas leur fondement dans une faute infamante, comme les déchéances prévues à l'article 52.

L'article 53 s'exprime ainsi :

« Peut-être déchu à tout moment, en totalité ou en partie du droit à indemnité :

1° L'attributaire qui aura fait de l'indemnité un usage contraire aux conditions de l'emploi auxquelles elle est subordonnée.

2° L'attributaire qui aura cédé ou compromis contrairement aux dispositions de l'article 1321 du code civil.

3° Tout réclamant qui aura négligé volontairement de déclarer qu'il a déjà reçu une indemnité provenant d'une assurance ou qui aurait intentionnellement fait une fausse déclaration.

Dans ces trois cas la répétition des sommes indûment cédées ou perçues sera en outre poursuivie.

Les trois cas prévus exigent quelques commentaires.

Dans le premier cas, la Loi parle d'un usage contraire aux conditions du remploi ? C'est une règle extrêmement dure puisqu'il suffira que le sinistré fasse de son indemnité un usage contraire à l'une des conditions du remploi pour qu'il se voit privé de tout ou partie de son indemnité. Il était tout naturel que le tribunal qui est chargé de toutes les questions relatives au remploi (dispense, interdiction) fut aussi chargé d'examiner

les cas où certaines conditions du emploi ne seraient plus respectées.

C'est ce qui a été fait par l'article 54 qui a chargé le tribunal des dommages de guerre d'apprécier cette question.

Le deuxième cas vise les personnes qui n'auraient pas respecté les règles de l'article 1321 pour céder ou compromettre leurs droits à l'indemnité.

L'article 49 exige que le sinistré soit autorisé par le tribunal pour céder ou compromettre. L'article 1321 est relatif aux contre-lettres et stipule que les contre-lettres n'ont pas d'effets à l'égard des tiers.

En combinant les deux articles, on peut interpréter la disposition de la Loi de la manière suivante :

Est frappé de déchéance, le sinistré, qui après avoir satisfait aux règles de l'article 49 aurait par une contre-lettre annulé la convention approuvée par le tribunal.

Mais il faut reconnaître que le législateur aurait pu donner à sa pensée une expression plus claire.

En résumé les dispositions de la présente Loi relatives à la cession du droit à indemnité sont sanctionnées de la manière suivante :

Si le cédant (le sinistré) a négligé, conformément à l'article 49, de faire approuver sa cession par une autorisation motivée du Tribunal civil donnée en chambre du Conseil après avis motivé du ministère public — la cession est nulle.

Si après avoir obtenu cette autorisation, il a modifié la convention de cession par une contre-lettre — il est déchu de son droit à indemnité (article 53).

Le troisième cas exige qu'il y ait eu non seulement fausse déclaration ou même absence de déclaration, mais encore que cette fausse déclaration ait été intentionnelle, ou que cette absence de déclaration ait été volontaire.

Cette intention et cette volonté ont été exigées sur les observations de M. Marin, et c'est le juge qui aura la délicate mission d'apprécier si elles existent ou non.

Mais il ne suffirait pas d'édicter ces déchéances, il fallait encore indiquer quelle autorité serait chargée de les prononcer. C'est l'article 54 qui tranche la question en ces termes :

« Les déchéances prévues aux articles 52 et 53 sont prononcées par les tribunaux ordinaires à la requête du Ministère public, à l'exception de la déchéance prévue au paragraphe 1^o de l'article 53, qui est prononcée par le tribunal des dommages de guerre à la requête du représentant de l'Etat. »

CHAPITRE VII

Organisation de la Juridiction

L'organisation de la juridiction était assez délicate en la matière.

Il était de toute évidence que les tribunaux ordinaires n'étaient pas organisés pour se prononcer sur la multiplicité des questions qui se présenteraient et qui exigeaient souvent une compétence technique.

Organisation des commissions cantonales. — La Loi placée à la base de l'organisation de la juridiction, les commissions cantonales, organes de conciliation chargées d'apprécier le montant du dommage.

L'article 20 fixe ainsi le mode de réunion des commissions cantonales et leur compétence. ratione loci :

« Les dommages visés par la présente Loi sont constatés et évalués par des commissions cantonales, créées à cet effet, conformément aux dispositions ci-après :

Dans chaque département intéressé, les arrêtés préfectoraux fixent : le délai dans lequel il sera procédé à la constitution des commissions cantonales, le nombre de ces commissions pour chaque canton, le siège et le ressort de chacune d'elles et la date à laquelle devront commencer les opérations.

Si la situation ou l'état de certaines communes l'exigent, le siège d'une commission pourra être fixé dans une commune d'un département voisin par arrêté du Ministre chargé de la reconstitution des régions libérées.

Lorsque le lieu où le dommage s'est produit n'est pas connu et que d'autre part il n'est pas possible de procéder à la constatation de ce dommage dans le ressort de la commission cantonale déjà constituée, la constitution et l'évaluation du dommage seront faites par une commission spéciale dont la composition sera la même que celle des commissions cantonales et qui aura son siège à Paris.

Le tribunal des dommages de guerre de la Seine sera compétent pour statuer sur les recours formés contre les décisions prises par la commission dont il s'agit.

Si l'objet du dommage s'étend sur plusieurs cantons, la compétence appartient à la commission du canton où est située la partie principale.

Pour l'instruction et l'appréciation des dommages de guerre causés aux bateliers et entreprises de transport par voie navigable et remorquages, il est institué une commission spéciale siégeant à Paris, au ministère des Travaux publics. Si le lieu du dommage est connu et que le dommage soit facile à constater, il est procédé à cette constatation par la commission cantonale du lieu du dommage, si l'intéressé en fait la demande et en sa présence, il est dressé procès-verbal de la constatation et ce procès-verbal est transmis dans le délai de huitaine au Président de la commission spéciale chargé de l'évaluation du dommage.

Le recours formé contre les décisions par cette commission spéciale sont portés devant le tribunal des dommages de guerre de la Seine.

L'article 21 précise la composition des commissions cantonales.

« Les commissions cantonales sont composées de cinq membres :

1° Un président, choisi dans le ressort de la Cour d'appel par le Premier Président, et à défaut, en dehors du ressort par le Ministre de la Justice parmi les juges des tribunaux civils ou les anciens magistrats des tribunaux civils et de commerce, ayant 10 années de fonction, les avocats régulièrement inscrits depuis 10 ans au moins, les anciens avoués et les anciens notaires ayant exercé pendant le même temps, ou ayant exercé pendant 10 ans leur profession d'Avocat ou d'Officier Ministériel et des fonctions dans la magistrature.

2° Un délégué, désigné par les Ministres des Finances et des régions libérées.

3° Un architecte, entrepreneur ou ingénieur.

4° Un commissaire-priseur, greffier ou ancien greffier, négociant en meubles ou tout autre personne possédant une compétence spéciale pour l'évaluation des meubles meublants et effets mobiliers.

5° Un agriculteur ou un industriel, un commerçant ou un ouvrier de métier, appelés à siéger à tour de rôle suivant les cas et la nature des dommages à évaluer.

Les membres de la commission autres que le Président et le délégué du Ministre des Finances sont désignés par le tribunal civil siégeant en Chambre du Conseil, qui désignera en même temps dans chaque catégorie, un ou plusieurs suppléants.

Le tribunal nomme, pour remplir le rôle de greffier auprès de chaque commission, un secrétaire choisi parmi les greffiers ou anciens greffiers, commis ou anciens commis greffiers et secrétaires ou anciens secrétaires de mairie, ou à défaut parmi toutes autres personnes qui lui paraîtront justifiées.

La Commission ne pourra statuer valablement que si le Président et trois membres titulaires ou suppléants assistent à la séance. »

L'intention du législateur est évidente.

Après avoir placé à la tête de la commission un membre dont l'impartialité soit hors de doute en raison de son passé, et dont l'aptitude à diriger des débats judiciaires soit certaine pour le même motif, il introduit un représentant du gouvernement qui sera chargé de défendre les intérêts de la collectivité.

L'introduction possible des anciens membres des tribunaux de commerce a attiré de très justes observations de M. Lafont qui a fait remarquer que ces gros commerçants seraient souvent en relation intime avec les gros attributaires (gros industriels, gros commerçants).

Les trois autres membres sont choisis en raison de leur compétence technique.

Le 1°, spécialement compétent en matière d'immeubles.

Le 2°, ayant l'habitude d'apprécier la valeur des meubles.

Le 3° enfin, connaissant les questions industrielles ou agricoles.

Mais ainsi composée cette commission ne pourrait avoir la prétention d'apprécier d'une manière précise certains dommages. C'est pourquoi, l'article 22 prévoit certaines modifications en raison de la difficulté d'appréciation de certains dommages spéciaux :

Article 22. — Lorsqu'il s'agit de dommages causés aux exploitations des mines, minières ou carrières, aux bois et forêts ou aux étangs, la commission est ainsi composée :

Un président, désigné comme il est dit à l'article précédent.

Un délégué du Ministre des Finances.

Deux membres choisis par voie de tirage au sort parmi les exploitants des mines, de bois ou d'étangs, et un agent des travaux publics ou des eaux et forêts, désignés par les ministres intéressés et un délégué mineur suivant la nature des dommages à évaluer. »

Pour faciliter les travaux de la commission cantonale, il est constitué un comité technique chargé d'établir des séries de prix en matière d'immeubles.

Ce comité, dont l'utilité est évidente et permet d'uniformiser le taux des indemnités, au moins par département, n'a été institué que par le premier projet du Sénat. Il n'était pas prévu dans le premier projet de la Chambre, mais dans le projet du Sénat, l'action de ce comité était limitée à la matière des immeubles. C'est avec raison que la Chambre avait étendu son action à la matière des meubles, et c'est à tort, semble-t-il, que le Sénat est revenu à la spécification qui limite son action à la matière des immeubles.

L'article 23 précise ainsi les conditions d'organisation et de composition de ce comité :

« Dans chaque département un comité technique est institué pour établir ou faire établir en matière d'immeubles par des personnes ou des associations compétentes des séries de prix destinées à faciliter, d'une part le calcul de la perte subie, et d'autre part, la détermination des frais supplémentaires de reconstitution et de la valeur de remplacement. »

Ce Comité est réuni par les soins du Préfet dans le mois qui précède la réunion de toute commission cantonale, il comprend, outre le Préfet ou son représentant, un délégué du Ministre des Travaux publics, un délégué du Ministre des régions libérées, les présidents et vice-présidents des Tribunaux et Chambres de

commerce, des associations et comités agricoles, des Conseils de Prud'hommes du département, un membre du Conseil départemental des batiments civils désignés par cette compagnie, un membre de chacune des sociétés d'architectes et d'ingénieurs existant dans le département.

Les séries de prix sont mises à la disposition des commissions d'évaluation et des tribunaux compétents qui peuvent en user pour l'évaluation des dommages et la fixation des indemnités. »

Les articles 24, 25, 26 et 27 ont pour objet de régler les détails de la procédure devant la commission cantonale.

Cette procédure a été organisée d'une manière aussi simple que possible.

Le législateur s'est efforcé cependant de garantir les droits des tiers aussi bien que les droits du sinistré.

C'est ainsi qu'il prescrit dans l'article 24, 3^e alinéa :

« Le sinistré devra indiquer, s'il en existe, les noms et domiciles des créanciers hypothécaires de droit d'usage, d'habitation et de servitudes foncières. »

« Ces créanciers seront informés de la demande par les soins du greffier et seront admis à présenter leurs observations devant la commission cantonale et le tribunal des dommages de guerre.

Ces mesures, qui sont destinées, en rendant les débats contradictoires, à éviter des procès ultérieurs n'aboutissent pas cependant à une forclusion des intéressés, ainsi que l'a déclaré formellement le rapporteur. (1)

En outre les formalités nécessaires pour habiliter les représentants des incapables en justice, sont simplifiées (article 25).

L'article 27 fixe les détails du mode de convocation des expertises, des mesures d'instruction et de la représentation des parties « qui peuvent se faire représenter, par un simple membre de la famille, parent ou allié. » C'est intentionnellement que la Chambre avait dans son projet du 1^{er} février 1919 exclu les professionnels et même les avocats régulièrement inscrits, pour conserver aux débats leur caractère de conciliation et leur enlever tout caractère litigieux (2), mais on privait ainsi les sinistrés des conseils de personnes compétentes qui pouvaient leur être utiles. C'est pourquoi le texte de la Loi actuelle a autorisé leur intervention.

(1) Voir J. O. du 29 janvier 1919, débats parlementaires, page 230.

(2) Voir J. O. du 29 janvier 1919, débats parlementaires, page 231.

L'article 28 précise dans quel esprit de conciliation les débats doivent être conduits et comment le tribunal des dommages de guerre sera saisi « par une simple déclaration inscrite par les parties ou par leur mandataire sur un registre tenu par le greffier dudit tribunal, qui délivrera récépissé de la déclaration. »

Le tribunal des dommages de guerre :

Afin d'assurer toute garantie aux sinistrés, la Loi institue un tribunal qui pourra reviser les décisions de la commission cantonale et dont l'organisation est ainsi fixée par l'article 29 :

« Il est créé, à titre temporaire, au chef lieu de chacun des arrondissements dans lesquels ont été constitués des commissions cantonales, un tribunal des dommages de guerre. »

« Si par suite de circonstances, un tribunal ne peut pas être établi à son siège, il sera provisoirement installé dans un arrondissement voisin.

Le tribunal peut être divisé en autant de chambres que les besoins le comportent. Les affaires sont distribuées entre les chambres par le Président de la première chambre, les affaires concernant le même canton sont autant que possible distribuées à la même chambre.

Chaque chambre de ce tribunal est composée :

1^o D'un Président, désigné par décret, sur la proposition du Ministre de la Justice parmi les magistrats honoraires ou en activité des cours d'appels et des tribunaux de première instance.

2^o De deux membres et de deux suppléants désignés dans les mêmes conditions que le Président et choisis parmi les magistrats en activité ou honoraires des cours d'appel et des tribunaux de première instance et des Conseils de Préfecture, les anciens bâtonniers de l'ordre des Avocats, les professeurs des facultés de droit, les anciens présidents de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, des chambres d'avoués et de notaires.

3^o De deux membres et de deux suppléants tirés au sort au début de chaque session de deux mois sur une liste de 20 membres désignés par le Conseil Général.

Le tribunal ne peut statuer valablement que si 3 membres sont présents, y compris le Président.

Le tribunal est assisté d'un greffier nommé par arrêté du Ministre de la Justice. »

Il est à remarquer que la composition de ce tribunal des dommages de guerre est d'une composition toute différente de la commission cantonale.

Alors que dans la commission cantonale, c'était l'élément technique qui avait la majorité, dans le tribunal des dommages de guerre, l'élément technique est non seulement en minorité, mais encore pourra très bien ne pas être représenté.

Cette exclusion est intentionnelle ainsi que le montre le rejet d'un amendement de M. Marin qui avait pour but de substituer des techniciens aux membres que le Conseil Général pourra choisir, dans n'importe quelle catégorie de citoyens.

Il y a peut-être lieu de regretter que cette manière de voir n'ait pas été admise d'une manière sûre.

L'article 30 précise la compétence du tribunal des dommages de guerre ratione materiæ en ces termes :

« Le tribunal prononce sur la réalité et l'importance des dommages par autant de décisions distinctes qu'il y a de catégories, conformément à l'article 2 de la présente Loi avec une évaluation distincte pour chacun des éléments qui les constitue. »

Il statue sur toutes les questions s'y rattachant et fixe définitivement le montant des indemnités.

Si les règles instituées par la présente Loi et par les décrets et arrêtés rendus pour son exécution n'ont pas été observés, il annule les opérations irrégulières, soit d'office, soit sur la demande des intéressés.

Lorsque l'annulation est prononcée, le tribunal peut, suivant les circonstances et l'état du dossier, renvoyer l'affaire devant la commission cantonale ou procéder lui-même à l'évaluation des dommages et à la fixation de l'indemnité.

Le tribunal statue sur mémoire en dernier ressort après rapport de l'un des juges. Les parties peuvent, sur leur demande, présenter elles mêmes de brèves observations orales, ou les faire présenter par un membre de leur famille, parent ou allié, par un avocat régulièrement inscrit, par un officier ministériel

dans sa circonscription, par le délégué d'une association de sinistrés régulièrement constituée.

Le rapport sera lu et le jugement prononcé en audience publique.

Quels seront les moyens de preuve qui seront admis ?

La Loi a entendu élargir les règles de la preuve et permettre aux sinistrés d'établir leurs droits par tous les moyens.

Cette dérogation était équitable en raison des conditions spéciales dans lesquelles les sinistrés auraient à faire la preuve de leurs droits. Surpris par l'invasion, ils ne pouvaient avoir songé à établir ou à faire établir les pièces qui leur auraient permis de faire la preuve.

Aussi, la Loi a-t-elle décidé que :

Article 32. « Tout moyen de preuves, même par simples présomptions est admis pour établir la vérité et l'importance des dommages, quels qu'ils soient, visés par la présente Loi.

« Les parents et les domestiques peuvent être entendus comme témoins. »

Le texte primitif ne parlait point de simples présomptions, mais sur un amendement (1) de M. Lefevre du Prey qui avait proposé la rédaction actuelle, il avait été entendu que « tout moyen de preuve » comprenait implicitement les simples présomptions. Mais le législateur a préféré préciser encore sa pensée en les introduisant dans le texte.

Question des délais et des frais :

L'article 34 applique en matière de délais les règles ordinaires de l'article 1033 du code de procédure civile.

L'article 35, au contraire, prescrit une dérogation très importante aux règles du droit commun en dispensant des formalités du timbre et de l'enregistrement tous les actes de procédure, tous les extraits ou copie des droits de timbre et d'enregistrement. Mais il exige le visa pour timbre et l'enregistrement de ces actes, pour que, selon l'expression du Commissaire du gouvernement, « le sinistré ne soit pas seul juge de

(1) J. O. du 29 janvier 1919, page 238.

la question de savoir si les actes passés par lui bénéficient ou non de l'exonération prononcée par la Loi. » (1)

En outre, malgré une vive opposition, la Loi a entendu maintenir les règles ordinaires d'enregistrement en ce qui concerne les actes que les parties pourraient produire au cours de la procédure, et qui n'auraient pas été soumis à ces règles (article 35, 2^e alinéa).

« Toutefois, au cas où les parties produiraient à l'appui de leurs prétentions soit des actes non enregistrés, et qui seraient du nombre de ceux dont les lois ordonnent l'enregistrement dans un délai déterminé, soit des actes et titres rédigés sur papier non timbré, contrairement aux prescriptions des lois sur le timbre, la Commission Cantonale, ou le tribunal des dommages de guerre devront, conformément à l'article 16 de la Loi du 23 août 1871, ordonner d'office le dépôt de ces actes au greffe, pour y être immédiatement soumis à la formalité de l'enregistrement ou du timbre ».

Nature de la juridiction des commissions cantonales et des tribunaux des dommages de guerre.

Dans le 1^{er} projet de la chambre, un doute très sérieux pouvait se présenter : le projet organisait contre les décisions du tribunal des dommages de guerre, deux voies de recours :

La première, pour incompétence, excès de pouvoirs ou violation de la Loi, aboutissait à la Cour de cassation.

La seconde, en cas de contestation sur les méthodes et le taux devait se terminer devant une commission supérieure, de composition essentiellement administrative (article 21 du 1^{er} projet).

C'était un système hybride, qui semblait faire rentrer les tribunaux des dommages de guerre dans le cadre de notre juridiction judiciaire, mais qui d'autre part avait l'inconvénient de créer un organe nouveau jugeant souverainement et sans recours sur le même pied que la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat.

Le Sénat a fait disparaître cette dangereuse innovation.

Il a soumis les tribunaux des dommages de guerre aux règles des juridictions administratives et les a fait ressortir du

(1) J. O. du 29 janvier 1919, page 239.

Conseil d'Etat, pour le recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la Loi.

C'est le système qui a été conservé dans le projet actuel par l'article 36.

Article 36. — « Les décisions du tribunal des dommages de guerre peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la Loi.

« Le délai est de deux mois à dater de la signification par l'huissier de la décision, à la requête de la partie la plus diligente, le recours est déposé au greffe du tribunal des dommages de guerre.

« La décision qui prononce l'annulation désigne un tribunal pour statuer à nouveau sur la demande d'indemnité. »

Le 3^e alinéa de l'article 36 est une simple invitation au Conseil d'Etat à désigner, lorsqu'il l'estimera nécessaire, une autre juridiction que celle qui a prononcé la première décision, contrairement à sa jurisprudence habituelle.

Mais, si les tribunaux des dommages de guerre étaient rattachés au cadre de notre juridiction administrative, il était nécessaire de réserver aux juges de droit commun, les difficultés qui étaient normalement de leur ressort.

C'est ce qu'a prévu l'article 33 :

Article 33. — « S'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité de l'attributaire, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, l'indemnité est réglée indépendamment des litiges et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit. »

Prescription de l'action :

La Loi désireuse d'assurer une prompte liquidation de la réparation des dommages, prévoit une prescription de deux ans pour l'action en réparation à dater de la signature de la Paix.

Incompatibilité. Obligations et rétribution des membres des commissions cantonales et des tribunaux des dommages de guerre :

L'article 38 prévoit l'incompatibilité entre les fonctions de membre d'une commission cantonale et la fonction de membre

d'un tribunal des dommages de guerre, avec la qualité d'attributaire dans le ressort du tribunal ou l'exercice d'un mandat électif.

L'article 39 prévoit l'obligation au secret professionnel.

Enfin, l'article 31 prévoit une indemnité pour les membres de l'une de ces juridictions, ou pour les greffiers, réglée par un arrêté, pris d'accord entre le Ministre de la Justice, le Ministre des Finances et le Ministre des régions libérées.

Protection du sinistré contre les agents d'affaires :

Non content d'avoir limité d'une manière très stricte la représentation devant les juridictions chargées d'apprécier les dommages de guerre, la Loi a entendu perfectionner cette protection :

1° En accordant au tribunal des dommages de guerre le droit de réduire souverainement sur la demande de l'intéressé, ou d'office, les sommes réclamées à l'attributaire par les mandataires et hommes de l'art auquel il aurait eu recours pour la défense de ses intérêts ainsi que les experts (article 51).

2° En exigeant l'autorisation motivée du tribunal civil, donnée en chambre du Conseil pour la cession du droit à l'indemnité (article 49), et même pour la cession du titre mentionnant le montant des droits constatés (article 43).

DEUXIÈME PARTIE

MODALITÉ DE LA RÉPARATION EN MATIÈRE MOBILIÈRE

Il nous reste à examiner le sujet spécial de cette étude qui a trait à l'étendue et aux modalités de la réparation en matière mobilière.

La fortune mobilière s'est accrue sans cesse au cours du siècle dernier et constitue la plus grosse fonction de la richesse nationale. Etant donné la diversité des valeurs mobilières, le législateur ne pouvait les traiter de manière uniforme.

Aussi, après avoir posé les règles générales de la réparation en matière mobilière, la Loi apporte-t-elle de nombreuses exceptions au principe.

Nous suivrons pour cette étude le même ordre d'exposition que la Loi elle-même.

Nous examinerons dans le premier chapitre le principe de la réparation en matière mobilière et la série d'exceptions prévues par la Loi actuelle.

Nous examinerons ensuite la réparation accordée à certaines catégories spéciales de meubles.

1^o Réparation des dommages causés aux titres de bourse.

2^o Réparation des dommages maritimes.

3^o Réparation des dommages causés aux offices ministériels et aux fonds de commerce.

Enfin dans un dernier chapitre, nous examinerons la question du paiement en matière de meubles, procédure, difficultés et solutions possibles.

CHAPITRE I

Etendue de la réparation accordée en principe aux meubles et exceptions au principe posé

1. — Le principe

L'article 13 répond à cette question, en s'exprimant ainsi :

« Les dommages causés aux biens meubles sont réparés dans la mesure de la perte subie, évaluée à la date du 30 juin 1914, pour les meubles. »

La Chambre, dans son premier projet, et la commission avant la 2^e discussion devant cette assemblée avaient adopté le principe suivi en droit civil qui consiste à estimer le dommage au moment même où il se produit.

Ce système, extrêmement logique, n'a pas prévalu à la Chambre en raison du grave préjudice qu'il aurait entraîné pour les sinistrés. Sur les instances de M. Inghels, qui produisit des mercuriales décisives, la Chambre ne voulut pas que les commerçants du Nord perdissent 20 % sur leurs stocks. M. Inghels montre en effet que la date ainsi choisie pour l'estimation de la majorité des dommages (fin de 1914 et commencement de 1915) époque à laquelle l'ennemi avait fait les plus importantes réquisitions dans le Nord, concordait justement avec une période de fléchissement du cours. (1)

(1) J. O. du 22 janvier 1919. — Voir débats parlementaires Chambre des Députés, exposé de M. Inghels, page 124.

Devant cette raison de fait, la Chambre s'est ralliée au principe déjà adopté par le Sénat et a fixé la date du 30 juin 1914, pour l'estimation des dommages.

Mais un principe aussi rigide, strictement appliqué, aurait été de nature à léser les intérêts du sinistré en accordant des indemnités insuffisantes et à entraver ainsi la reconstitution des régions envahies. Aussi la Loi s'est-elle efforcée d'assouplir le système en le tempérant par de nombreuses exceptions que nous allons examiner successivement.

2. — Les exceptions au principe

a). — *En matière de produits agricoles :*

L'estimation aura lieu *au jour de la maturité*. La raison de cette exception a été donnée par M. Delory (1) « au mois de juin et de juillet, tout le travail du cultivateur est effectué, les sacrifices sont faits, il ne reste plus qu'à attendre la maturité et à récolter. Il est juste de donner au cultivateur la valeur qu'aurait eue la récolte au moment où on l'aurait recueillie. »

b). — *Meubles achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914 :*

L'évaluation sera faite d'après le prix d'achat ou d'après le coût de production.

Pour les meubles achetés, l'exception s'explique d'elle-même. Il est tout naturel de prendre comme base de l'estimation le cours d'une transaction postérieure en date à celle fixée habituellement pour l'estimation.

On évite ainsi, soit de donner au sinistré une prime, soit de lui causer un préjudice, également injustifiables.

Pour les meubles *produits* postérieurement au 30 juillet 1914, l'exception se justifie par un motif analogue d'équité.

Si elle n'avait pas été adoptée, le commerçant aurait été considérablement avantagé par rapport au producteur ; à l'un on aurait accordé le prix d'achat, à l'autre on aurait estimé arbitrairement ses produits au 30 juin 1914, alors que le coût de production s'est élevé depuis cette époque.

Cette dernière exception introduite dans le dernier texte,

(1) J. O. du 22 janvier.

protègera les produits pour lesquels M. Bertrand de Mun (1) avait réussi à faire adopter l'estimation au jour du dommage (ancien article 47 du projet adopté par la Chambre le 1^{er} février 1919).

Cet article avait pour objet d'accorder l'estimation à cette date pour les vins de champagne.

La suppression de l'article 47 et l'introduction de cette exception de l'article 13 s'étant produites simultanément, indiquent que le législateur a entendu substituer la deuxième disposition à la première.

Nous allons examiner maintenant deux exceptions aux tendances absolument opposées :

L'une accordant un régime de faveur pour les meubles ayant une utilité industrielle, agricole, commerciale, professionnelle ou domestique, l'autre limitant la liberté d'appréciation des juridictions pour les meubles qui n'ont pas ce caractère.

c). — Les biens meubles n'ayant pas une utilité industrielle, commerciale, professionnelle ou domestique ne pourront en aucun cas recevoir une estimation supérieure à la valeur attribuée soit par des ventes, soit par des inventaires, déclarations de successions ou tous autres actes dans lesquels il en aurait été fait une évaluation, pourvu que ces actes ne remontent pas à plus de 10 ans. A défaut d'un de ces actes, l'évaluation aura lieu conformément au paragraphe 1^{er}.

Nous savons qu'en principe, la valeur accordée est la valeur au 30 juin 1914. Bien que le comité technique n'ait pas à établir des prix de série en matière de meubles, il est probable que les juridictions seront conduites dans la pratique à adopter des tarifs uniformes.

Il est probable que ces organes de conciliation ou de juridiction se reporteront perpétuellement aux barèmes ainsi établis.

La Loi a voulu créer une exception à cette règle qui tendra à s'établir en fait : le législateur a voulu que pour les meubles somptuaires, le sinistré ne bénéficie pas du prix de série.

Si le prix de série est inférieur au prix fixé dans l'acte dont il peut se prévaloir, la commission sera libre d'opter entre

(1) J. O. du 28 janvier 1919. Débats parlementaires, Chambre des Députés, page 294, M. Bertrand de Mun.

l'une ou l'autre évaluation; mais si le prix de série est supérieur au prix fixé dans l'acte qui lui est opposable, la commission devra *obligatoirement* ne pas dépasser l'évaluation faite dans l'acte.

Il restera au représentant du gouvernement à découvrir et à produire en temps utile, ces actes que le sinistré aura la sagesse de ne pas exhiber, s'ils lui sont défavorables. Cette restriction est un des derniers vestiges du régime auquel étaient soumis les meubles somptuaires dans les projets précédents, où ils subissaient un « abattement » de 50 % sur leur valeur d'avant-guerre.

d). — L'exception la plus importante est créée par le dernier paragraphe de l'article 13 qui accorde : « *les frais supplémentaires représentant la différence entre la valeur de remplacement, soit au prix justifié de remplacement, s'il a déjà été effectué, soit à la valeur appréciée au jour de l'évaluation du dommage, si le remplacement n'a pas été effectué, pour les meubles compris dans les catégories suivantes* » :

1° *L'outillage industriel et agricole, même lorsqu'il n'est pas considéré comme immeuble par destination.*

L'outillage industriel et commercial, « s'il appartient au propriétaire de l'immeuble, sera considéré comme immeuble par destination et soumis aux règles relatives aux immeubles. Mais il ne représente pas une utilité économique moindre s'il appartient au locataire de l'immeuble » (1). C'est pourquoi la Loi actuelle leur fait, à l'un et à l'autre, un régime de faveur en leur accordant les frais supplémentaires.

Mais notons cependant que le législateur n'a peut-être pas mesuré exactement la portée de la faveur ainsi accordée, puisqu'il leur donne, dans ce cas, les frais supplémentaires sans leur faire subir la déduction pour vétusté, ce qui se produit lorsqu'ils sont considérés comme immeubles par destination.

D'autre part, cette définition extrêmement large accordera également cette faveur inexplicable à des outillages inutilisés.

Il n'était certainement pas dans les intentions du législateur de donner ainsi une prime à l'inactivité économique et cependant ce résultat semble bien résulter des textes.

Cette expression « outillage industriel » doit d'ailleurs être

(1) Documents parlementaires, n° 2345. Rapport de M. Desplas, page 208.

entendue d'une manière large, ainsi qu'en témoigne l'interprétation donnée par le rapporteur dans la séance du 21 janvier 1919 (1). Cette expression doit comprendre tous les meubles et même les « chevaux et les animaux utilisés pour l'exploitation industrielle. »

2° Les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de 6 mois ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession.

Ce deuxième alinéa comprend donc en réalité trois catégories de meubles :

a). — Les matières premières et approvisionnements indispensables pour une remise en marche normale des exploitations industrielles pendant une durée de 6 mois.

Le projet de la commission et les projets antérieurs ne prévoyaient que pour une période de 3 mois. Mais sur les observations de M. Grousseau (2) la Chambre élargit le système et accorda la valeur de remplacement pour les matières premières nécessaires pour la remise en marche pendant une période de 6 mois.

A quel taux seront alors payés les reliquats des stocks qui avaient pu être constitués avant la guerre ?

Au taux habituel des meubles, c'est-à-dire au 30 juin 1914.

On peut se demander pour quels motifs le législateur a fait une telle ventilation dans les matières premières. La raison en est dans le double souci qu'il a eu, d'une part, d'assurer la reprise économique et d'autre part d'éviter de prolonger la hausse des prix, en un mot « la vie chère, » en payant des stocks parfois considérables au prix de remplacement. Le producteur n'aurait pas manqué, en effet, de majorer le prix de vente, en raison de la majoration apparente de ses prix de revient par suite de la concession de stocks payés aux prix de remplacement.

(1) J. O. du 22 janvier 1919. Débats parlementaires, séances de la Chambre du 21 janvier 1919. M. le Rapporteur, page 133.

(2) J. O. du 22 janvier 1919. Chambre des députés. Séance du 21 janvier 1919, page 133.

En admettant que ce danger pour l'avenir fut incertain, il n'est pas douteux que cette indemnité extrêmement lourde pour les finances publiques eût été exagérée. En effet, quelle différence y aurait il eu au point de vue bénéfiques, entre ce sinistré et un commerçant, qui, conservant des stocks, aurait fait de « l'accaparement pendant toute la guerre » ?

Pour éviter ces indemnités exagérées et cette hausse artificielle possible, la Loi n'a accordé le prix de remplacement que pour un minimum de matières premières, nécessaires à la remise en marche de l'usine pendant 6 mois.

Puis, en vue de donner une sanction au non emploi industriel, la Loi grève les indemnités allouées en cette matière d'une charge analogue à celle qui pèse sur les indemnités immobilières.

Si le sinistré n'a pas accepté le emploi, et s'il n'a obtenu aucune dispense, il ne recevra pas une indemnité en argent, mais un titre inaliénable, pendant 5 ans à dater de la remise du titre.

b). — Les produits en cours de fabrication :

Un tel danger ne se présentait pas pour les produits en cours de fabrication, dont le chiffre était forcément limité et qui ne pouvaient pas, en raison de leur chiffre restreint, présenter le même danger au point du vue économique.

c). — Les objets servant à l'exercice d'une profession :

Il était tout naturel d'assimiler les objets servant à n'importe quelle profession, à l'outillage industriel et économique.

Il est de toute évidence en effet, qu'il ne suffit pas de reconstituer les usines pour que la vie économique reprenne son cours normal. Toutes les professions présentent à des degrés divers un intérêt économique dont l'exercice assure le jeu des grands organismes de production.

3° *Les bestiaux, lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination ; ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte :*

Ce paragraphe est le symétrique du précédent. Mais alors que l'article précédent assurait les éléments nécessaires à la

remise en marche des exploitations industrielles, celui-ci vise la remise en exploitation des entreprises agricoles.

Notons cependant une différence : Dans cet article, on vise spécialement les bestiaux nécessaires à l'exploitation. Cette mesure tient à l'interprétation donnée plus haut. Alors que l'interprétation « outillage industriel et agricole » employée dans la première exception vise les animaux nécessaires à l'exploitation industrielle. Elle n'avait pas d'équivalent dans cette énumération concernant les exploitations agricoles. Il était tout naturel que la Loi fit à ces dernières une situation analogue.

On ne comprend point cependant pourquoi elle leur fait une situation meilleure. Dans l'alinéa actuel, elle prévoit la nourriture des animaux jusqu'à la récolte prochaine tandis qu'elle ne prévoit point la nourriture des animaux employés à une exploitation industrielle. L'exploitation industrielle ne donnera pas cependant des bénéfices dès les premiers jours.

Il y a là une incohérence et un vice de rédaction regrettables.

4° L'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce, ou à l'exercice de la profession ainsi que les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de 6 mois.

C'est une mesure analogue à celle qui a été prise pour les exploitations industrielles.

La ventilation qui est faite dans les stocks commerciaux est basée sur les mêmes motifs.

Il ne paraît donc pas nécessaire d'ajouter aucun commentaire à ce qui a été dit pour la première exception.

5° Le mobilier de l'habitation, meubles meublants, linge et effets personnels, les objets d'agrément dont la valeur ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre.

Cette faveur accordée à un mobilier personnel, qui permettra de reconstituer les foyers, trop nombreux, hélas ! qui ont été détruits, s'explique tout naturellement.

Les restrictions apportées dans les projets précédents, si elles s'expliquaient par un louable désir de ménager les finances publiques, ne se justifiaient en aucune façon. On fixait d'une manière forfaitaire l'indemnité due aux sinistrés (5.000 francs

aux célibataires et 10.000 francs aux sinistrés mariés, avec une majoration par enfant (1). L'élargissement du texte ne s'est produit qu'au cours des derniers débats parlementaires (2).

Enfin, sur l'intervention de M. Lenoir, on accorda également la valeur de remplacement pour les objets d'agrément dont la valeur ne dépasse pas 3.000 francs.

Appendice

1° Pour quelles raisons les frais supplémentaires sont accordés exceptionnellement en matière mobilière et sous quelles conditions ?

Une remarque s'impose après l'examen détaillé des réparations accordées dans chaque cas particulier. La Loi ne donne une prime au remploi en cette matière que dans un seul cas. C'est pour les 4 catégories de meubles prévus au 4^e paragraphe de l'article 13.

Les frais supplémentaires sont considérés comme une faveur accordée par la Loi et non comme un droit des sinistrés. La Loi ne confère cette faveur que pour assurer la reconstitution économique des régions dévastées.

Dès lors, après avoir assuré le remploi par de fortes primes en matière d'immeubles, n'était il pas probable que le remploi en matière mobilière se produirait de lui même ? D'autre part, ainsi que le faisait remarquer M. Marin (3), au cours de la discussion parlementaire, établir l'obligation de remploi en matière mobilière aurait été sans effet, puisque rien n'aurait empêché le sinistré, après avoir effectué le remploi, de revendre les meubles.

C'est donc avec raison que le législateur n'a pas accordé de prime au remploi en la matière, puisque cette mesure aurait été inefficace et dangereuse pour les finances publiques.

Mais dans les cas exceptionnels où cette prime au remploi est donnée (4^e paragraphe de l'article 13), sous quelles conditions, le législateur a-t-il entendu accorder les frais supplémentaires ?

(1) Voir documents parlementaires, n° 5021. Rapport de M. Ehmond, page 85.

(2) J. O. du 22 janvier 1919. Chambre des Députés, séance du 21 janvier 1919. M. Marin, page 216 et suivantes.

(3) J. O. du 22 janvier 1919. Chambre des Députés, séance du 21 janvier, M. Marin, page 124.

C'est dans la discussion sur le titre du paiement que la question a été précisée.

Le remploi en matière de meubles comme en matière d'immeubles pourra avoir lieu, soit en *identique*, soit en *similaire*. Il était tout naturel qu'on accordât en matière mobilière des règles aussi larges qu'en matière immobilière.

2° *Conciliation des règles en matière de réquisition et de la Loi actuelle :*

Il est à remarquer que la présente Loi n'entend pas frapper de forclusion les sinistrés qui pourraient trouver un appui dans notre législation existante en matière de réquisitions.

L'article 2, dans son avant-dernier alinéa, réserve en effet aux sinistrés le droit d'option. Il est probable cependant que les sinistrés préféreront s'appuyer sur la Loi actuelle qui leur accorde le plus souvent d'une manière ferme le prix de remplacement, plutôt que d'attendre l'appréciation variable d'une commission de réquisitions.

Mais d'autre part, s'ils ont obtenu réparation en s'appuyant sur la législation existante en matière de réquisition, on considérera qu'ils ont exercé leur droit d'option. A la différence en effet de la situation des sinistrés qui ont obtenu une réparation partielle en vertu du décret du 20 juillet 1915 et auxquels la Loi accorde formellement (article 57) un droit de revision des évaluations des commissions instituées par ce décret, la Loi actuelle ne prévoit pas une revision des décisions des commissions de réquisitions.

Le silence de la Loi ne peut être interprété que comme un refus de toute revision.

La différence des deux solutions est naturelle. Alors que nos règles en matière de réquisition ont un caractère permanent et définitif, le décret du 20 juillet 1915 n'avait qu'un caractère provisoire qui ne préjugait pas des solutions définitives.

3° *Conciliation des contrats d'assurance et de la Loi actuelle :*

La Loi actuelle n'entend pas se substituer aux assurances qui ont passé des traités avec les sinistrés. Elle repousse également tous recours qui pourraient être exercés par les compagnies d'assurance des risques de guerre (article 18 *in fine*).

Les compagnies auraient pu prétendre en effet que le contrat

passé était nul par défaut de cause, puisque le risque qu'elles entendaient garantir n'existait pas en raison de la Loi actuelle, et réclamer ensuite à l'Etat le paiement de l'indu.

Le système adopté par la Loi consiste à laisser les contrats d'assurance jouer librement et à ne payer que les sommes dont le paiement n'a pas été effectué par les assurances, en y ajoutant les primes payées par l'assuré.

Elle exige d'une part une déclaration *exacte* sous peine de déchéance « de toute indemnité provenant d'une assurance » (article 53), d'autre part, l'article 18 indique « que les indemnités attribuées par la présente Loi ne peuvent se cumuler avec aucune autre indemnité reçue à l'occasion des mêmes faits, sinon avec les sommes que l'Etat français aura recouvrées sur l'ennemi en vertu des conventions et des traités pour les dommages de toute nature qui n'auront pas été réparés ou qui ne l'auront été que partiellement par la présente Loi. »

4° *Remboursement des frais occasionnés par des mesures conservatoires.*

La Loi prévoit enfin le remboursement des dépenses faites soit pour éviter des dommages, soit pour empêcher leur aggravation. La Loi protège ainsi le sinistré diligent ou le sinistré éventuel, qui lui a évité, par sa prévoyance, d'avoir à payer des indemnités plus élevées.

CHAPITRE II

Réparation des dommages maritimes résultant des faits de la guerre

A. — Difficulté spéciale à la matière pour déterminer les dommages résultant des faits de guerre.

La question se complique d'une difficulté toute particulière. C'est la difficulté que le juge rencontrera souvent à distinguer le dommage résultant des faits de guerre, du dommage résultant du fait de la mer, à distinguer en un mot le risque de guerre du risque de mer.

Prenons quelques exemples pour préciser la difficulté : Voici un navire, qui, pour échapper à la poursuite de l'ennemi, change de route, et sur cette route nouvelle que le Capitaine ne connaît pas, il rencontre un récif, il échoue et se brise. La cause première de l'accident est bien un fait de guerre ; mais l'échouement en lui-même est risque maritime ordinaire. Ou bien, à l'inverse, un navire est poussé par la tempête sous le feu des canons d'un fort, et il est coulé par les obus. La cause première est un risque purement maritime, mais la canonnade est bien un fait de guerre.

Que décider dans ces deux cas ?

Ce sont des faits très discutables sur lesquels les auteurs sont divisés, mais la jurisprudence admet généralement qu'il ne faut

pas remonter à la cause première, qu'il est préférable de s'attacher à la cause *immédiate* du sinistre.

C'est probablement la manière de voir qui sera adoptée dans l'application de la Loi actuelle, car nous savons que la Loi n'entend réparer que les dommages *directs* résultant des faits de la guerre. On peut donc admettre la formule adoptée par M. Daujon dans son traité de droit maritime (1).

Il y a risque de guerre, c'est-à-dire dommage résultant des faits de la guerre, « *toutes les fois qu'il y a eu création de risques normaux par le fait volontaire ou involontaire des belligérants.* »

B. — *Quels sont les navires et quelles sont les marchandises qui bénéficieront de cette protection ?*

A priori, il aurait semblé équitable que tous les navires de commerce bénéficient de cette protection, mais la Loi n'accorde cette protection « *qu'aux bateaux armés à la petite pêche* » (article 2, 5°).

Comment expliquer cette limitation ?

Pour comprendre cette limitation, il est nécessaire d'examiner rapidement quel était le système de protection organisé à l'égard des autres navires de commerce et à l'égard des marchandises qu'ils pouvaient transporter ? (2).

Un décret du 13 août 1914, modifié sur quelques points de détail par des décrets postérieurs et confirmé dans son ensemble par la Loi du 10 avril 1915, organisait une assurance de l'Etat à l'égard des risques de guerre. Le décret du 13 août 1914 prévoyait deux sortes d'assurances : sur corps et sur facultés.

D'après l'article 3 de la Loi de 1915, la garantie de l'Etat ne pourra excéder 80 % de la valeur du navire telle qu'elle est fixée dans la police d'assurance des risques ordinaires. Au contraire, pour les cargaisons, l'Etat pouvait garantir la valeur totale, à la différence de ce qui se passait pour les assurances sur corps.

La Loi des réparations des dommages de guerre pouvait-elle dans ces conditions assurer la réparation de tous les dommages maritimes ?

(1) Procès de droit maritime par M. Daujon, tome IV, page 146.

(2) Voir publications du comité de réparation des dommages. Fascicule J. Etude de M. Lacour.

N'était ce pas donner une prime à ceux qui avaient négligé, moyennant une légère augmentation de leurs frais généraux, de profiter de la protection offerte par l'Etat ?

La Loi actuelle aurait été en contradiction avec la Loi du 10 avril 1915 ; comment, dès lors, régler la question des primes déjà versées et des dommages réparés, par application des contrats d'assurance passés sur la foi de la Loi du 10 avril 1915. Tous ces contrats d'assurance auraient été en effet sans objet puisque l'Etat aurait pris à sa charge le risque qu'ils prétendaient assurer. C'est donc avec raison que la Loi actuelle néglige de protéger les sinistrés maritimes en faveur desquels l'Etat a déjà organisé la Loi du 10 avril 1915.

Mais encore faut il que ces sinistrés maritimes aient pu profiter de cette protection.

Or, le premier décret créant cette assurance de l'Etat est du 13 août 1914, et les premiers contrats passés, d'après l'étude de M. Lacour (1), sont du 19 août 1914. Est-il équitable de laisser au dehors de la Loi, les sinistrés qui n'ont pu bénéficier de l'assurance organisée par l'Etat ? (Exemple : le navire obligé de s'échouer dans le port de Bône à la suite des avaries causées par le croiseur allemand « Le Breslau » et ceci le 2 août 1914).

Que décider lorsque la commission chargée de passer les contrats d'assurance a refusé de les passer, parce qu'elle considérait que les primes n'étaient pas en rapport avec les risques ?

Que décider également au sujet des sinistrés qui n'ont pu obtenir de l'Etat une assurance sur les risques de guerre parce que le quantum de leur assurance sur les risques ordinaires n'était pas atteint ?

La Loi exige, en effet, que l'assurance sur les risques de mer soit égale à 25 % au moins de la valeur.

Enfin, même dans le cas où l'assurance sur corps aurait été régulièrement constatée, nous savons qu'elle ne peut excéder 80 % de la valeur du bâtiment. Reste donc un *découvert* de 20 % pour lequel le sinistré n'aura aucun recours.

N'aurait-il pas été plus logique que la Loi actuelle garantisse dans tous les cas ce « découvert » de 20 % soit pour les navires assurés, soit pour les autres. Cette protection n'aurait impliqué

(1) Publications du Comité de Réparation des dommages de guerre. Fascicule J.

aucune contradiction avec la Loi de 1915. Elle aurait entraîné ces conséquences tout à fait compréhensibles.

Si le sinistré était assuré, il touchait la totalité de la valeur du dommage (80 % à cause de son assurance, 20 % résultant de la protection de la Loi sur les dommages de guerre).

Si le sinistré n'était pas assuré, il ne touchait que 20 % résultant du droit à la réparation, dont la limitation en cette matière s'expliquait par la nécessité de sanctionner l'imprévoyance du sinistré, qui aurait pu s'assurer pour le reste de la valeur.

La Loi actuelle semble donc négliger les sinistrés dont l'assurance aurait été refusée, ou même les sinistrés assurés, puisqu'elle ne garantit pas la partie de la valeur pour laquelle l'Etat refuse toute assurance.

On ne saurait expliquer une telle négligence par la nature spéciale de la propriété maritime, ainsi que tente de le faire M. Desplas (1) dans son rapport.

Sans doute le risque de guerre plane toujours au dessus de la propriété maritime même en dehors de l'hypothèse d'une guerre nationale.

Est ce que la fréquence de ces risques doit interdire le jeu des principes généraux adoptés par la Loi actuelle ?

On ne voit pas quels motifs pourraient écarter ici leur action.

Il semble qu'il y ait là une omission regrettable.

Par contre elle accorde le droit à la réparation « pour les bateaux armés à la petite pêche », sans distinguer si ces bateaux étaient assurés ou non.

Ce serait cependant une erreur de croire qu'il pourrait y avoir cumul dans les indemnités, l'article 18 stipule que sera déchu, à tout moment, en totalité ou en partie du droit d'indemnité, « tout réclamant qui aura négligé de déclarer qu'il a déjà reçu une indemnité *provenant* d'une assurance ou qui aurait intentionnellement fait une fausse déclaration. »

Même ainsi limitée, comment expliquer la faveur faite aux bateaux armés à la petite pêche.

Il est probable que le législateur a considéré que ces bateaux armés à la petite pêche méritaient une protection spéciale

(1) Documents parlementaires. Rapport Desplas, n° 2345, page 152.

parce qu'ils constituaient le plus souvent le seul moyen d'existence de leurs propriétaires et parce que ceux-ci, peu prévoyants et peu fortunés, contracteraient rarement une assurance.

Il faut noter enfin que cette protection à l'égard des bateaux armés à la petite pêche est très complète, puisque, selon l'interprétation qui en a été donnée à la Chambre (1), elle s'étend à tous les engins et accessoires qui constituent l'armement des bateaux de pêche.

c). — *Quelle est la procédure et l'étendue de la réparation ?*

La solution de ces deux questions est réservée à un décret, contresigné par les Ministres de la Marine et des Finances, « qui déterminera la procédure à suivre pour la constatation et l'évaluation du dommage. »

Comment faut-il entendre cette expression : « procédure d'évaluation » ?

Faut-il entendre par là que le décret en question aura la liberté de fixer la base de l'évaluation (valeur au 30 juin 1914 ? valeur au jour du dommage ? valeur de remplacement ?)

Nous ne croyons pas ; cette expression doit être entendue dans un sens strict : le Ministre aura la charge de préciser par décret l'organisation des juridictions pour la constatation ou l'évaluation des dommages, mais la valeur même à apprécier reste fixée par les principes généraux.

Dans le silence de la Loi, on doit admettre que le principe de la réparation en matière de meubles doit s'appliquer.

Accordera-t-on en conséquence la valeur au 30 juin 1914 simplement ? Nous croyons que le juge sera toujours amené à donner en outre les frais supplémentaires, car il devra considérer que les bateaux constituent un « outillage professionnel » pour lequel l'article 13 accorde cette mesure de faveur.

C. — *Appendice. — Question des navires réquisitionnés et question des dommages causés à la batellerie fluviale.*

a). — *Question des navires réquisitionnés.* — En raison de la protection incomplète accordée par la présente Loi en matière de dommages maritimes, il est bon de noter que la législation en matière de réquisitions accorde une protection très intéressante aux navires réquisitionnés.

(1) J. O. du 30 janvier 1919. Débats parlementaires du 29 janvier 1919. Chambre des Députés, page 303, M. le Rapporteur.

A l'inverse de ce qui se produira généralement en matière de meubles ordinaires, où les sinistrés recevant le plus souvent la valeur de remplacement, n'auront pas intérêt à invoquer cette législation, en matière maritime au contraire, les sinistrés auront tout intérêt à en réclamer l'application. La Loi du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août 1877 ont été complétés en la matière par le décret du 31 juillet 1914.

L'évaluation sera faite par une commission spéciale sur l'avis de laquelle le Ministre de la Marine fixera le montant de l'indemnité.

b). — *Question des dommages causés à la batellerie fluviale.* — Cette question de la batellerie fluviale ne rentre pas dans le cadre de cette étude relative aux dommages maritimes.

Il est naturel cependant d'examiner à cette occasion les dispositions prises par la Loi pour assurer la réparation des dommages qui auraient pu lui être causés.

C'est en traitant de l'organisation de la juridiction que la question a été posée et résolue. Sur un amendement déposé par M. Deguise (1) tendant à créer une juridiction chargée d'examiner les dommages causés à la batellerie, le rapporteur proposa un amendement plus large et tendant à charger cette juridiction de l'examen de tous les dommages dont le lieu était inconnu. Ce texte envisageait ainsi la réparation des dommages causés à la batellerie fluviale et aux marchandises égarées par les Compagnies de chemin de fer lors de l'invasion.

Mais le texte définitivement adopté a traité séparément la question de tous ces dommages dont le lieu était inconnu et la question en ce qui concerne la batellerie fluviale (art. 20).

Voici le système adopté en ce qui concerne la batellerie fluviale :

a). — *Le lieu du dommage est connu :*

La commission cantonale du lieu du dommage est compétente pour la constatation du dommage.

Une commission spéciale, siégeant à Paris, au Ministère des Travaux publics, est compétente pour l'évaluation du dommage,

(1) J. O. du 31 janvier 1919. Débats parlementaires. Chambre des Députés, page 317.

qui statuera dans le délai de huitaine sur les procès-verbaux dressés par la commission cantonale.

b). — *Le lieu du dommage est inconnu :*

C'est là commission spéciale qui est compétente.

Quelle est la composition de cette commission spéciale ?

C'est l'article 22, 2^e paragraphe, qui répond à cette question :

« Lorsqu'il s'agit de dommages causés aux bateliers, entreprises de transport, par voies navigables et remorquage, la commission est ainsi composée :

Un Président désigné par le Premier Président de la Cour de Paris, un délégué du Ministre des Finances, un délégué du Ministre des Travaux publics, un constructeur de bateaux ou un batelier. Ces deux derniers membres sont désignés par le Comité consultatif de navigation intérieure, qui désignera en même temps, dans chaque catégorie, un ou plusieurs suppléants. »

Quelles sont les voies de recours contre les décisions de cette commission ?

« Les recours formés contre les décisions prises par cette commission spéciale sont portés devant le Tribunal des dommages de guerre de la Seine. »

Quelle est l'étendue de la réparation accordée en la matière ?

La loi ne précise pas l'étendue de la réparation. Il y a lieu, par conséquent, de faire application des principes généraux de la réparation en matière de meubles.

Les frais supplémentaires seront, par suite, presque toujours accordés, car la batellerie fluviale sera considérée soit comme faisant partie de l'outillage d'une industrie ou d'un fonds de commerce, ou comme un outillage professionnel, si le bateau est la propriété d'un batelier.

CHAPITRE III

Réparation des dommages causés par la perte ou la destruction des Titres de Bourse

A). — *Etendue de la réparation :*

Le premier texte voté par la Chambre ne prévoyait pas la réparation des dommages de cette catégorie.

La Loi, ainsi que l'affirme son rapporteur (1), considérait que le sinistré pouvait facilement assurer la réparation des dommages subis par cette perte, en s'appuyant sur l'arsenal des lois existantes (Loi du 15 juin 1872, Loi du 8 février 1902, Loi du 4 avril 1915). D'autre part, elle considérait que la perte d'un titre qui représentait un droit et non pas la chose, rentrait dans la catégorie des dommages éventuels et non certains.

Et M. Desplas, dans son rapport, remarquant que la chose serait réparée par le jeu de la Loi, ne s'inquiétait pas de savoir qui aurait droit à la chose.

C'est une manifestation de la tendance que nous avons déjà signalée, qui, prenant sa source dans le droit social, ne prenait aucun souci du droit individuel.

Le Sénat, réagissant peut-être avec exagération contre cette tendance, accordait, au contraire, au sinistré la valeur du titre au 30 juin 1914. C'était faire aux sinistrés une situation privi-

(1) Documents parlementaires, n° 2.345. — Rapport de M. Desplas, p. 210.

légée par rapport aux autres porteurs, par suite de la baisse qui s'est produite sur tous les titres depuis cette époque.

Aussi, le *projet de la Commission*, lors du retour du texte devant la Chambre, adoptait-il un système différent : l'évaluation prenait pour base le dernier cours coté pendant le mois précédent le dommage. Mais, au cours de la discussion parlementaire, on fit remarquer que la période où les dommages s'étaient produits en plus grand nombre correspondait justement avec les périodes les plus critiques de la guerre, et par suite avec l'effondrement des cours.

Certains orateurs, comme M. Bon (1), préconisaient un autre système et voulaient que l'évaluation soit faite en se basant sur les cours à la signature de la paix.

La Chambre n'adoptait aucun de ces systèmes : Cours au 30 juin 1914. — Cours à l'époque du dommage. — Cours à la signature de la paix. — A l'instigation du Commissaire du Gouvernement, elle adopta un système qui semble plus équitable et plus sage : l'évaluation aura lieu d'après le dernier cours coté avant le jour de la fixation de l'indemnité.

Ainsi, le porteur se trouvera placé, par le jeu de la Loi, dans une situation analogue à celle qu'il aurait eu si le titre n'avait pas été perdu.

On a essayé de critiquer cette mesure; en faisant remarquer que le sinistré n'avait pas disposé, comme les autres porteurs, de sa liberté pour négocier les titres et que c'était lui imposer peut-être une situation différente de celle qu'il aurait eue. On a fait remarquer également que le sinistré, n'ayant pas eu ses titres, n'avait pu les déposer et bénéficier du crédit correspondant.

Malgré ces objections, le système adopté par la Chambre semble celui qui présente le moins d'inconvénients et qui se rapproche le plus de l'équité, car il tend à placer le porteur dans la situation qu'il aurait eue s'il n'avait pas été dépouillé.

Examinons maintenant les modalités de la réparation précisées par l'article 14. Cet article distingue entre les dommages causés aux titres de rente de l'Etat français et les autres titres.

(1) *J. O.* du 22 janvier 1919. Séance du 21 janvier 1919, page 135. M. Jean Bon.

A. — Article 14 (1^{er} alinéa) : Les dommages causés par la perte de titres ou de coupons de rente de l'Etat français sont réparés par l'attribution de titres ou de coupons de même nature donnés en remplacement.

C'est l'application du système adopté : le porteur est placé dans la situation où il se trouverait si les titres n'avaient pas été perdus.

C'est un gros progrès sur la situation qui était faite auparavant aux sinistrés ayant perdu des titres ou coupons de rente de l'Etat français.

En effet, le rentier, après avoir adressé une déclaration de perte à la direction de la dette inscrite, ne pouvait demander que de nouveaux titres lui soient délivrés qu'en consentant à ce que les titres nouveaux revêtent la forme nominative et qu'ils soient affectés, en outre, à la garantie du Trésor pendant vingt ans. De plus, il devait fournir une inscription de rente nominative représentant la valeur de cinq années d'arrérages en sus du montant de tous les coupons attachés à tous les titres adirés.

Au bout de vingt ans, s'il n'était intervenu aucune décision judiciaire qui ait statué sur la question de propriété des titres, le rentier recouvrait le droit de disposer librement de ceux qui lui avaient été délivrés, ainsi que de l'inscription servant à la garantie du montant des coupons qui lui avaient été payés.

Au moment de la promulgation de la Loi actuelle, les sinistrés pourront se trouver dans deux situations différentes : ou bien ils auront bénéficié de l'ancien système de protection, ou bien ils n'en auront pas bénéficié.

Dans la première hypothèse, le dernier article de la Loi, qui selon la formule de style, abroge toutes les dispositions contraires à la présente Loi, nous indique la solution à adopter, le sinistré devra se trouver placé dans une situation analogue à celle qu'il aurait eue si ce système peu favorable de protection n'avait pas existé.

Conséquence : Les titres frappés d'inaliénabilité pendant vingt ans pourront être négociés librement, ils pourront être transformés en titres au porteur. La valeur de cinq années d'arrérages en sus du montant des coupons attachés aux titres adirés formant, sous forme d'inscription de rente nominative, une garantie supplémentaire, deviendra également disponible.

Dans l'hypothèse contraire, où le sinistré n'aurait pas bénéficié de ces mesures de protection antérieures à la Loi actuelle, il bénéficiera purement et simplement de la présente Loi. Il recevra des titres ou des coupons de même nature donnés en remplacement.

B. — Article 14 (2^e alinéa) : « S'il s'agit de titres ou coupons français autres que ceux émis par l'Etat français, où s'il s'agit de titres étrangers dont la restitution n'a pu être obtenue par les moyens légaux, les dommages sont réparés dans la mesure de la perte subie, évaluée d'après le dernier cours coté avant la fixation de l'indemnité ou à défaut de cotation, par une estimation directe, l'Etat français étant subrogé dans les droits des attributaires, pour poursuivre la restitution de leurs titres ou coupons, et conservant, dans tous les cas, la faculté de se libérer par la remise de titres ou coupons de même nature. »

Nous voyons que le système suivi pour les titres ou coupons français autres que ceux émis par l'Etat français ou pour les titres étrangers est analogue à celui qui est suivi pour les titres de rente française.

Mais pour le cas où l'Etat ne pourrait obtenir des titres analogues à ceux qui ont été perdus, il se réserve d'en effectuer la réparation par une estimation directe. A quelle date cette estimation devra-t-elle envisager la valeur des titres en question : au moment de la fixation de l'indemnité ? La Loi ne dit pas d'une manière expresse, mais dans le silence de la Loi, nous croyons qu'on ne doit pas revenir au principe général en matière de meubles, mais appliquer les règles suivies par la Loi dans cette matière spéciale des titres de rente.

B. — Conditions de la réparation :

Le droit à la réparation sera subordonné à deux conditions :

a). — *Preuve de la perte du titre.* — En cette matière, les règles fixées par la Loi actuelle en matière de preuves seront particulièrement nécessaires : on sera souvent dans l'obligation d'admettre la simple présomption, étant donné que les titres et leurs numéros même auront souvent été détruits. Il faudra souvent s'en tenir à la déclaration de l'intéressé, mais n'aurait-il pas été sage d'organiser cette déclaration et de la sanctionner sévèrement au cas où il aurait été possible de découvrir par la suite qu'elle était erronée ? On aurait pu organiser un service de

publicité analogue au service des oppositions et aboutir également à la délivrance des duplicatas après un délai sérieux (1).

En l'absence de toute organisation en la matière, n'est-il pas à craindre que le juge se trouve devant des difficultés insurmontables, obligé d'admettre ou de rejeter, sans contrôle possible les déclarations de l'intéressé ?

En raison des circonstances spéciales de la disparition des titres, on peut considérer que les cas où les numéros seront ignorés par le propriétaire des titres seront de beaucoup les plus nombreux.

D'autre part, c'est dans ces cas trop fréquents que la réparation ne pourra pas être obtenue par les moyens légaux, parce que le propriétaire des titres, ignorant les numéros, n'aura pu faire jouer la protection organisée par la Loi du 4 avril 1915. En raison de l'importance toute spéciale de cette catégorie de dommages dont il entendait assurer la réparation, le législateur n'aurait pas dû laisser subsister une telle lacune dans l'organisation de la preuve en la matière.

D'ailleurs la preuve de la perte du titre organisée par la Loi de 1915 elle-même, s'est montrée dans la pratique bien incommode et presque insuffisante — entraînant à maintes reprises la protestation des établissements financiers. — Le Bulletin quotidien des oppositions qui était facile à publier et à consulter, lorsqu'il ne visait que les titres frappés par des accidents normaux, s'est étendu à l'excès.

Sa publication est devenue très coûteuse et sa consultation une opération difficile qui exige un personnel nombreux et instruit.

C'est un nouveau régime de publicité qui aurait dû être étudié et organisé, en raison des circonstances nouvelles. Etendre à la perte ou au vol de titres résultant de faits de guerre, le régime de publicité organisé par la Loi de 1872 présente un double inconvénient. C'est exiger d'une part la publication coûteuse et incommode, parce que quotidienne, des titres dont les numéros sont connus — et c'est d'autre part négliger d'une manière absolue les titres disparus, dont on ignore les numéros et qui sont la majorité.

(1) Voir publication du comité de réparation des dommages de guerre, fascicule V. Etude de M. Valéry, page 26.

b). — *Preuve que la restitution n'a pu être obtenue par les moyens légaux.* — Comment interpréter cette disposition de la Loi : « et dont la restitution n'a pu être obtenue par les moyens légaux. »

Faut-il entendre par là que le droit ouvert par la Loi n'est que subsidiaire et ne peut intervenir que si les moyens légaux n'ont pu assurer la réparation, que si, par conséquent, les moyens légaux sont épuisés ?

Ou, doit on entendre que le droit est ouvert toutes les fois que la réparation n'a pas été assurée par les moyens légaux, même si le sinistré n'a rien fait pour obtenir la réparation par ces moyens ?

Cette dernière opinion doit être écartée immédiatement.

En effet, la rédaction semble bien exiger l'exercice des moyens légaux. D'autre part, serait-il équitable de donner une prime à l'inertie du sinistré, qui ayant négligé de faire valoir ses droits, s'en remettrait à la bienveillance de l'Etat, soit pour réparer le préjudice subi, soit pour compenser une inertie coupable.

Mais, qu'entendra-t-on par exercice des moyens légaux ?

Suffira-t-il que le sinistré ait rempli les formalités prescrites par la Loi du 15 juin 1872, et par la Loi du 1^{er} avril 1913, pour que le juge puisse considérer que malgré les formalités prescrites le sinistré n'a pu obtenir réparation de son dommage ?

Devra-t-il, au contraire, attendre que l'écoulement des délais prescrits : (dix ans dans la Loi de 1872, deux ans dans la Loi du 1^{er} avril 1913, à dater de la publication dans le bulletin des oppositions) ait permis la délivrance de duplicata, si les droits des intéressés n'ont pas été contredits ?

Mais alors ce serait placer les porteurs de titres protégés par la Loi de 1872 et par la Loi de 1913 dans une situation inférieure par rapport aux porteurs de titres non protégés par ces Loïs (porteurs de titres étrangers dont l'établissement émetteur n'a pas de représentant en France. Porteurs de titres étrangers dont la négociation se sera produite à l'étranger.

D'autre part, si le législateur avait entendu exiger l'écoulement des délais légaux, quel secours la Loi aurait-elle apporté aux sinistrés, puisque le jeu des anciennes lois leur permettait d'obtenir ces duplicatas ?

Entre les deux interprétations extrêmes que nous avons indiquées plus haut, nous croyons que le juge devra se ranger à une interprétation intermédiaire qui sera plus près de la pensée du législateur.

Le sinistré devra prouver qu'il a *usé* des moyens légaux qui étaient à sa disposition. — Le juge n'exigera pas l'épuisement de ces moyens légaux. — Si le sinistré prouve qu'il a fait jusqu'au jour où il se prévaut de la Loi de réparation des dommages de guerre, tout ce qu'il *pourrait* faire en s'appuyant sur la Loi du 15 juin 1872, ou sur la Loi du 1^{er} avril 1915, le juge admettra : « . . . que la restitution des titres n'a pu être obtenue par les moyens légaux. »

c). — *Conséquence de la réparation.* — L'Etat français ne poursuit pas cette réparation sans conditions. Le 2^e alinéa de l'article 14 subroge l'Etat français dans les droits des attributaires et cette mesure s'explique d'elle-même :

Le porteur d'un titre ne peut prétendre obtenir une double réparation, d'abord une réparation de l'Etat français, ensuite une réparation des personnes auxquelles il aurait pu régulièrement s'adresser, mais au prix de grosses difficultés.

En un mot, l'attribution d'une indemnité revêt en la matière un caractère un peu spécial : c'est l'acquisition par l'Etat français d'un droit litigieux, dont il assure la réalisation pour éviter aux sinistrés de grosses difficultés ou même des impossibilités matérielles.

Enfin, dernière remarque, l'Etat se réserve également le droit de s'acquitter en nature « par la remise de titres ou de coupons de même nature. »

CHAPITRE IV

Réparation des dommages causés aux Officiers publics ou ministériels et aux fonds de commerce

I. — Offices publics ou ministériels

Historique sommaire de la question :

La Loi actuelle assure la réparation des dommages causés aux Officiers publics et Ministériels. Cette réparation, très discutée à la Chambre et au Sénat, n'avait cependant jamais été refusée en principe.

Même après la guerre de 1870, où la réparation des dommages fut accordée à titre de secours, une Loi du 30 juin 1877 assurait une indemnité aux Officiers ministériels de Belfort pour la réparation des pertes subies par suite de la guerre de 1870-1871.

Le premier projet de la Chambre gardait le silence sur la question, mais une déclaration du gouvernement affirmait très nettement son intention de déposer un projet. C'est le projet

déposé sous le n° 2.784 qui autorisait l'achat par l'Etat des Offices publics ministériels ayant subi des dépréciations résultant des dommages de guerre.

Le Sénat adopta un système plus large et plus équitable, assurant la réparation de toute diminution de valeur résultant des faits de la guerre.

Il ménageait en même temps la récupération de ces indemnités en se réservant le droit par des évaluations quinquennales pendant 20 ans, de prélever la moitié des plus values qui pourraient se produire.

La Chambre conserva ce système qui a subsisté dans la Loi actuelle, mais elle l'a complété par une possibilité de rachat entourée de toutes les garanties nécessaires et qui pourra, soit être demandée par le sinistré, soit par le Ministère public.

Si l'indemnité paraît exagérée, l'Etat pourra demander le rachat de l'Office et exercer ainsi une pression salutaire sur le sinistré. Inversement si le sinistré juge l'indemnité insuffisante, il pourra demander à l'Etat de racheter plutôt que de lui accorder une indemnité dérisoire. C'est une mesure très sage, qui équilibre heureusement le mécanisme de la réparation.

Objections au principe de la réparation :

Mais les discussions, tant à la Chambre qu'au Sénat, ont porté bien moins sur les modalités de la réparation que sur le principe de la réparation.

L'argument essentiel invoqué par tous les adversaires du droit à la réparation en la matière (1) était le suivant :

Réparer la diminution de valeur des Offices publics ou ministériels, c'est réparer un dommage qui n'a pas les caractères requis par l'article 2.

Quoique en aient dit certains orateurs (2), si ces dommages peuvent être *discutés*, ils peuvent assez facilement être *prouvés*. Ce sont des dommages certains.

Mais en revanche il n'est pas douteux que ces dommages *ne sont pas directs* et que le plus souvent ce ne sont pas *des dommages matériels*.

(1) Voir J. O. du 22 janvier 1919, du 31 janvier 1919, du 12 avril 1919. Débats à la Chambre des Députés.

(2) J. O. du 12 avril 1919. Débats à la Chambre, page 1902. M. Bon.

(3) Débats parlementaires n° 315. Rapport de M. Reynald, page 638.

Ce ne sont pas en effet des dommages directs : l'Officier public ou l'Officier ministériel a vu disparaître provisoirement et momentanément sa clientèle et cette disparition lui cause une diminution de valeur. Mais on est obligé de reconnaître que cette diminution de valeur n'est qu'une conséquence médiate et indirecte de l'invasion, puisque la cause directe est la disparition de sa clientèle. Si la Loi faisait une application stricte des principes posés à l'article 2, on serait donc conduit à rejeter la réparation de cette catégorie de dommages.

D'autre part, *la plupart de ces dommages ne sont pas matériels*. En effet, si pour les Offices de notaires, où il peut y avoir eu destruction de minutes, on peut admettre la matérialité du dommage, il ne saurait en être ainsi pour les Offices d'avoués, de greffiers et d'huissiers qui se trouveront reconstitués par le rétablissement des tribunaux.

Ces objections n'ont pas paru décisives au législateur. Il ne pouvait en être autrement, car, ainsi que le fait remarquer M. Reynald dans son rapport, ce n'est pas la première dérogation introduite dans la Loi aux principes posés par l'article 2.

Les frais supplémentaires accordés très largement assurent incontestablement, ainsi que nous l'avons vu plus haut, la réparation des dommages indirects. Après avoir admis une dérogation aussi large aux principes, le législateur ne pouvait invoquer des règles auxquelles il avait causé une telle brèche. D'autre part, si dans la réparation des dommages aux Offices publics ou ministériels on est souvent conduit à la réparation des dommages indirects, il y a des circonstances où le dommage causé est véritablement un dommage direct et matériel car la clientèle et la vie économique sont à jamais bannies de certaines régions absolument ruinées et improductives.

Afin de ne pas négliger ces cas où il y avait ruine complète et *définitive*, le législateur a été conduit à réparer la diminution de valeur dans tous les cas, mais il a tenu à contrôler et à surveiller ce caractère définitif du dommage causé. C'est pourquoi il organise le contrôle quinquennal et la récupération éventuelle des indemnités accordées. Si après 20 ans, malgré l'activité et les efforts du titulaire de l'Office, il subsiste encore une dépréciation notable, est-ce qu'il n'est pas probable que cette dépréciation a sa cause initiale dans les faits de la guerre et

dans la ruine économique de la région ? Le caractère définitif du dommage permettra ainsi de contrôler le caractère direct et matériel que le législateur présume avec une générosité peut-être excessive pour les finances publiques.

Mais les précautions prises dans la rédaction actuelle de l'article sont vaines : l'article 15 indique qu'il n'entend réparer que les dommages certains, directs et matériels causés aux Offices publics ou ministériels. Cette affirmation ne saurait être une explication et encore moins une excuse.

La probité des sinistrés et la rigueur des évaluations empêcheront seuls la Loi actuelle de constituer selon le mot de M. Lafont (1) une véritable assurance au profit des Officiers ministériels des régions envahies.

Que faut-il entendre par Offices publics ou ministériels ?

Ces mots ont un sens bien déterminé dans notre législation.

Les Offices publics sont les greffes.

Les Offices ministériels sont les études d'avoués, de notaires, d'huissiers.

Il est à remarquer que les agréés près les tribunaux de commerce ne sauraient être admis dans cette catégorie. Ils possèdent de simples cabinets d'affaires reconnus par les tribunaux de commerce, mais ce ne sont pas des charges. Ils appartiennent d'après le Tableau D. des patentes à la catégorie des professions libérales. C'est l'interprétation donnée par le rapporteur lors de la discussion à la Chambre (2).

Modalité de la réparation :

L'article 15 expose ainsi les modalités de la réparation en la matière :

« Les dommages de guerre immédiats, directs et certains causés aux Officiers publics et ministériels sont réparés dans la mesure de la perte subie, égale à la différence entre la valeur de l'Office au jour de la mobilisation et sa valeur au jour de l'évaluation.

(1) J. O. du 23 janvier 1919. Débats à la Chambre. M. Lafont, p. 156.

(2) Voir J. O. du

Les demandes devront être présentées dans un délai de deux ans à compter de la date qui sera fixée par décret pour cessation des hostilités.

L'évaluation du préjudice est appréciée souverainement par le Tribunal des dommages de guerre après avis de la Chambre de discipline ou du bureau, ou de la Cour d'appel, ou du Tribunal civil.

L'Etat récupérera les sommes déboursées en réparation des dommages causés aux Offices, par un prélèvement de la moitié des plus-values constatées suivant une évaluation faite dix ans après celle à laquelle il aura été procédé pour la constatation des dommages.

Le recouvrement prévu à l'alinéa précédent s'opérera lors de la cession qui suivra l'évaluation décennale, mais il portera intérêt au taux légal qui courra à compter de cette dernière évaluation et sera payable annuellement.

Toutefois, si la cession de l'Office n'intervient pas, au plus tard dans les cinq années qui suivront l'évaluation décennale, les recouvrements afférents aux plus-values s'effectueront par fractions annuelles d'un cinquième, dont la première sera exigible six mois après l'expiration des cinq premières années, sans préjudice de l'exigibilité immédiate au cas où une cession interviendrait avant l'amortissement de la dette.

Pendant le même délai de deux ans, l'Officier ministériel gravement lésé pourra demander la suppression de son Etude, de même la Chancellerie pourra prononcer la suppression de tout Office ministériel qui fait l'objet d'une demande d'indemnité, sur réquisition du Ministère public, après avis, dans les deux cas, de la Chambre de discipline ou du Bureau, ou de la Cour d'appel ou du tribunal de la situation, statuant en Chambre du Conseil.

Le titulaire de l'Office supprimé ou ses ayant-droits recevront la valeur de la charge du jour de la mobilisation en capitalisant, au taux pratiqué au moment de la déclaration de guerre, par la Chancellerie, le produit moyen de l'Office pendant les cinq années qui ont précédé la mobilisation.

En cas de suppression d'un Office, l'indemnité payée par l'Etat sera, en totalité, mise à la charge, par décision du Garde des Sceaux, des Officiers ministériels appelés à bénéficier de la mesure, dans la proportion indiquée par la Cour ou le Tribunal,

après avis de la Chambre de discipline et après que la valeur comparative d'avant et d'après guerre de ces Offices grevés de restitution aura été établie.

Le recouvrement des sommes mises à la charge des Officiers ministériels bénéficiaires de la suppression ne pourra être recouvrée que sur la plus-value de leur Office.

Ce recouvrement s'exercera selon les modalités indiquées aux 4^o et 6^o alinéas du présent article.

Les évaluations décennales seront établies par une commission composée d'un conseiller à la Cour d'appel ou d'un membre du Tribunal civil, désigné par le premier président de la Cour d'appel et d'un agent de l'administration des contributions directes et d'un agent de l'administration de l'enregistrement désignés par le Ministre des Finances ; de deux membres de la Chambre de discipline s'il en existe, désignés par la Cour ou le Tribunal. Il sera adjoint à cette commission en qualité de secrétaire, un greffier choisi parmi les titulaires en exercice ou ayant exercé les fonctions pendant dix ans.

Toutes les créances de l'Etat en recouvrement sur les plus-values des Offices seront conservées par un privilège spécial sur la charge. Ce privilège sera inscrit sur un registre spécial tenu par le bureau des Officiers ministériels du Ministère de la Justice.

En cas de suppression d'un Office de notaire, il ne sera pas tenu compte des dispositions de l'article 32 de la Loi du 25 ventôse an XI. Un décret indiquera les notaires qui auront droit d'instrumenter dans tous les cantons dont tous les Officiers auraient été supprimés. »

II. — Fonds de Commerce

Historique de la question :

C'est une des questions les plus controversées de la Loi actuelle, et sur laquelle les deux assemblées ont adopté dans chaque projet des solutions différentes.

Le premier projet de la Chambre gardait le silence sur la question des fonds de commerce, mais à la différence, de la décision prise en ce qui concerne les Offices publics et ministériels, le gouvernement ne déposait aucun projet en leur faveur.

Le Sénat, admettant le principe de la réparation des dommages en matière d'offices ministériels, devait logiquement adopter la même mesure en ce qui concerne les fonds de commerce, c'est en effet le principe qu'il posait dans l'article 13, mais en le limitant aux fonds de commerce dont la cession est constatée par un acte ayant acquis date certaine avant la guerre. Ainsi se trouvaient exclus les fonds de commerce acquis par succession ou fondés par leurs propriétaires.

La Chambre des Députés, dans son 2^e projet, adoptait un système, qui, pour être moins large, n'en était pas plus logique. Elle accepterait la réparation en matière d'offices ministériels et la rejetait en matière de fonds de commerce. Et cependant une série d'amendements admettant le principe avait trouvé une majorité devant la Chambre, puis sur le vote de l'ensemble de l'article 12 bis, la Chambre avait rejeté purement et simplement le principe.

Le Sénat, au retour du projet, accorda à nouveau la réparation pour les fonds de commerce, mais sans apporter la limitation précédemment exposée et sans retenir la distinction qui avait tenté la Chambre entre les petits et les gros commerçants (1).

C'était donc un système extrêmement large et c'est celui qui avait été proposé par la Commission de la Chambre, lors de l'ouverture des derniers débats devant cette assemblée.

Mais devant les objections soulevées, la Chambre n'entendit pas adopter les conclusions de la Commission. Elle éluda la difficulté en renvoyant la solution à une Loi spéciale qui réglerait la question de la réparation des dommages causés aux fonds de commerce. Elle reconnaissait ainsi le principe du droit à la réparation, mais en raison des difficultés financières du moment et des difficultés spéciales à la matière, elle remettait à une Loi ultérieure le soin de régler les conditions d'ouverture du droit à la réparation.

Examinons rapidement ces objections, devant lesquelles la Chambre a hésité à suivre la Commission.

(1) Voir J. O. du 23 janvier 1917. Débats parlementaires, 2^e séance de la Chambre des Députés du 22 janvier 1919.

Objections au principe même de la Réparation

Les objections présentées au cours des différentes discussions peuvent être groupées sous deux chefs : objections de droit, objections de fait.

A. — *Objections de droit :*

On lui a d'abord adressé le même reproche qu'au principe de la réparation en matière d'offices ministériels ; et ceci était naturel puisque, selon le mot de M. Bon, l'un était « la préface de l'autre. »

Ce sont des dommages qui ne sont ni certains, ni directs, ni matériels.

Mais ici, ces reproches prenaient une portée toute particulière, en raison du mystère et de la liberté qui plane sur toute situation commerciale.

a). — Qui peut définir *avec certitude* la situation d'un commerçant ? Sa prospérité n'est souvent qu'apparente.

b). — Qui pourra préciser l'étendue des dommages que lui aura causé *directement* l'invasion, surtout si le champ de son commerce était vaste. On n'a plus à faire ici à un officier ministériel dont la zone d'action est bien délimitée.

D'autre part, combien de commerçants, n'habitant pas les régions envahies, auront cependant subi un grave préjudice du fait de la dévastation de ces régions, parce qu'ils commerçaient habituellement avec elles. Et cependant la Loi se montrera intransigeante à leur égard.

c). — La matérialité même du dommage n'est-elle pas douteuse ? l'article 13 n'assure-t-il pas la réparation de tous les éléments matériels du fonds de commerce. Sans doute les lois récentes sur le nantissement des fonds de commerce et sur la propriété commerciale, permettent de tenir compte de cet élément nouveau, mais n'était-il pas téméraire de prétendre obtenir une évaluation posthume de cet élément si délicat, et d'escompter une récupération possible des indemnités par des appréciations à des dates prévues dans l'avenir : ainsi que

l'affirmait M. Lafont, n'allait-on pas accorder une prime aux comptabilités truquées (1).

d). — Mais le reproche capital adressé à cette catégorie de dommages, *c'était qu'ils ne présentaient point le caractère de spécialité requis*. Est ce que les dommages commerciaux ne s'étaient pas étendus à toute la France ? Combien de commerçants mobilisés ne se trouveraient-ils pas dans une situation plus lamentable que certains commerçants des régions envahies, qui, jouissant de leur liberté, avaient pu faire des opérations lucratives. Et ce défaut capital a été vigoureusement souligné par la proposition de M. Deguise à la séance du 22 janvier 1919, où il étendait les dispositions de l'article à tous les fonds de commerce de France. N'était ce pas indiquer qu'une fois engagé dans cette voie, le législateur aboutissait à la péréquation des maux de la guerre, prétention à laquelle il avait renoncé dès le principe.

B. — Objections de fait :

Mais en dehors de ces objections de droit, on a fait au principe de la réparation en cette matière des objections de fait non moins graves.

Il résulte, d'abord, une difficulté toute particulière de la connexité des professions d'industriels et de commerçants. La plupart des grands industriels vendaient directement leurs produits.

Après avoir accordé une large réparation en tant qu'industriels, allait on leur accorder un 2^e recours en tant que commerçants ?

Mais l'objection capitale et angoissante était certes l'objection financière. Alors que le Ministre des finances avait supplié de ne pas accorder des acomptes trop élevés pour que les moyens de trésorerie puissent faire face à la situation, on allait créer, selon l'expression de M. Bon et selon l'avis du Commissaire du Gouvernement, un véritable « gouffre aux milliards » (2) dont personne ne pouvait chiffrer la profondeur.

D'autre part, ainsi que le faisait remarquer M. Lafont, était-il sage, alors que les moyens de trésorerie étaient très limités

(1) J. O. du 12 avril 1919. Débats de la Chambre des Députés, M. Lafont, page 1904.

(2) J. O. du 12 avril 1919. Débats à la Chambre, page 1903, M. Bon et page 1904, M. le Commissaire du Gouvernement.

de faire concurrencer les sinistrés les plus intéressants au point de vue de la renaissance économique, par des sinistrés, dont le rôle, cependant utile, n'était pas indispensable. N'était-il pas plus prudent de réserver aux premiers toutes les ressources financières plutôt que de diviser ces ressources, et d'aboutir, après de magnifiques promesses, à une impasse financière.

Le législateur, frappé de ces difficultés, a hésité, mais touché d'autre part par les arguments de certains orateurs qui montraient toute l'utilité du retour des petits commerçants et des détaillants dans les régions envahies, où ils constituaient un cadre économique, indispensable, sentant aussi la tendance qu'auraient eu ces sinistrés à rester dans la région où ils s'étaient établis pendant la guerre, il a décidé de réserver leurs droits dans l'article 65 qui s'exprime ainsi :

Article 65. — « Une loi spéciale règlera les conditions dans lesquelles sera ouvert le droit à la réparation des dommages causés aux fonds de commerce ».

Reste à savoir si cette demi-mesure aura l'efficacité désirée, et si elle ne présentera pas dans l'avenir les dangers et les difficultés invoqués au cours des débats précédents.

CHAPITRE V

Du paiement en matière de meubles

La question du paiement est une question essentielle. Il ne suffisait pas en effet de créer des droits et de promettre des indemnités, il était nécessaire d'en assurer un paiement rapide, si on ne voulait ajouter une amère déception aux malheurs des sinistrés. Mais il était d'autre part indispensable de tenir compte des possibilités financières, si on ne voulait pas aboutir à une impossibilité matérielle et à la faillite.

Cette étude comprendra donc logiquement deux parties :

I. — Procédure du paiement.

II. — Difficultés du paiement et les solutions possibles.

I. — Procédure du paiement

Cette étude n'envisagera pas toutes les modalités de payement établies par la Loi actuelle. Nous nous bornerons à examiner le mécanisme en ce qui touche les indemnités mobilières spécialement.

Une fois les droits du sinistré liquidés, soit par la commission cantonale, soit par les Tribunaux des dommages de guerre, il restera à l'attributaire de l'indemnité à obtenir le paiement de l'indemnité accordée.

Mais avant de rien obtenir, il devra se faire délivrer une pièce officielle, qui constatera la décision prise à son égard. C'est la question traitée par l'article 41 qui s'exprime ainsi :

Article 41. — « Il est délivré à l'attributaire sur sa demande et dans le délai de quinzaine par le greffier de la commission cantonale ou du Tribunal des dommages de guerre, un extrait pour chacune des décisions qui le concernent. Cet extrait porte indications du nom de l'attributaire, de la catégorie et de la nature des dommages, du montant de la perte subie, et s'il y a lieu, de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté et des frais supplémentaires de reconstitution ou de remplacement ».

Des certificats de non appel et de non pouvoir devant le Conseil d'Etat sont délivrés dans les mêmes conditions par les greffiers des commissions cantonales et des Tribunaux de dommages de guerre. »

En possession de cette pièce officielle qui constate ses droits, comment le sinistré obtiendra-t-il le paiement des droits constatés ?

Nous allons examiner les points suivants qui vont nous permettre de répondre à la question ainsi posée :

§ I. — *Etablissement du Titre de paiement. Négociabilité du Titre. Son utilisation comme moyen de crédit.*

§ II. — *Modalités du paiement.*

a) Faveur spéciale faites aux protestataires à l'égard de l'ennemi.

b) Attributaires remplissant les conditions du 1^{er} paragraphe de l'article 45.

c) Attributaires se trouvant dans les conditions du 2^e paragraphe de l'article 13.

d) Attributaires qui ne se trouvent, ni dans les conditions du 1^{er} paragraphe de l'article 45, ni dans les conditions du 2^e alinéa de l'article 13.

e) Dation en paiement.

§ III. — *Question des intérêts.*

§ I. — *Etablissement du Titre de paiement. — Négociabilité du Titre. — Son utilisation comme moyen de crédit.*

Le § I de l'article 44 règle ainsi la question de l'établissement du titre et de la négociabilité de ce titre : « Lorsqu'une décision définitive est intervenue au sujet d'une ou plusieurs catégories de dommages énoncés à l'article 2 ou pour des dommages visés à l'article 13 et 16, chacun des extraits délivrés à

l'attributaire, conformément à l'article 41, est, sur sa demande, échangé dans le *délai de deux mois* et par le soin du Ministre des Finances contre un titre constatant le montant de la somme attribuée pour la réparation de la perte subie.

Ce Titre n'est pas négociable : Il peut faire l'objet d'avances dans les conditions qui seront déterminées par arrêtés pris par les Ministres des Finances et des Régions libérées ; il peut également, avec autorisation du Tribunal civil, donnée en Chambre du Conseil après avis du Ministère public, être transporté conformément aux prescriptions des articles 1689 et suivants du Code civil ou remis en nantissement aux termes des articles 2071 et suivants du même Code.

Ainsi, deux mois et demi au plus tard après la décision de la Commission ou du Tribunal, le sinistré sera en possession du titre de paiement. Mais le législateur, hanté par le souci de protéger les sinistrés contre les intermédiaires désireux de profiter de leurs misères, a paralysé du même coup son crédit. En effet, il prend dans l'article précédent, les mêmes précautions à l'égard des droits liquidés qu'à l'égard des droits litigieux. Et cependant, il est de toute évidence qu'ils n'exigeaient point le même degré de protection. Pour expliquer cette mesure, il est bon de rappeler que le législateur obéissait aussi à la préoccupation de ménager le crédit public qui aurait souffert de négociations trop fréquentes. La valeur du titre comme instrument de crédit repose donc sur les avances que les Ministres des Finances et des Régions libérées pourront, après accord, consentir par arrêtés. Il est regrettable que la Loi actuelle ne précise pas autrement et n'organise pas mieux « la mobilisation » du titre de paiement, et que les suggestions des rapporteurs (1) soient restées sans effets.

L'article 44 indique ensuite que des *titres complémentaires* seront délivrés dans les mêmes conditions, pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concerne les biens meubles visés aux paragraphes 1 à 4 de l'article 13. Pour les meubles visés aux trois premiers numéros dudit article, la remise du titre complémentaire est subordonnée à la reprise de l'exploitation.

(1) Voir Documents parlementaires. — Rapports de M. Desplas, n° 2 345, p 240 ; Rapport de M. Eymond, n° 5.021, p. 51.

Ainsi le titre complémentaire ne sera accordé dans tous les cas, que pour le mobilier d'habitation et pour les objets d'agréments inférieurs à 3.000 francs.

Les meubles visés aux numéros 1, 2, 3 du § 4 de l'article 13 ne recevront le titre complémentaire que s'il y a reprise de l'exploitation. Et ceci s'explique tout naturellement puisque nous avons vu que la valeur de remplacement n'était accordée qu'à cette condition et pour une fraction seulement.

Enfin, les prestataires ont encore dans la Loi un régime de faveur. L'article 44 s'exprime ainsi à leur égard :

« Dans le délai de deux mois, il est remis un *Titre spécial* en échange de l'extrait de la décision définitive concernant la réparation en capital et intérêts à 5 0/0 l'an à dater du jour où s'est produit le dommage, des prélèvements en espèce, amendes et contributions de guerre imposées par les autorités ou par les troupes ennemies. Les sommes dues de ce chef sont, sur la présentation de ce titre, versées en espèce à l'attributaire. »

§ II. — *Modalités du paiement.*

a) Nous venons de voir que les prestataires au regard de l'ennemi, jouissaient d'une faveur toute spéciale puisqu'on leur accordait un titre portant intérêt à 5 0/0 à partir du jour du dommage et que ce titre était payable *à vue*.

Nous allons voir que les autres attributaires ne sont pas aussi favorisés.

Nous examinerons d'abord les modalités de paiement qui sont prévues, suivant l'usage que l'attributaire fait de son indemnité.

Puis nous étudierons la faculté que l'Etat s'est réservé de s'acquitter par une dation en paiement.

b) *Si l'attributaire remplit les conditions prévues au premier paragraphe de l'article 45, c'est-à-dire si l'attributaire de l'indemnité a remplacé ou reconstitué les meubles ou s'il s'engage devant la Commission cantonale ou du Tribunal des dommages de guerre à pourvoir à ce remplacement ou à cette reconstitution.*

Ainsi que l'a fait remarquer M. Fargeot, à la séance du 11 avril 1919, ce remplacement peut avoir lieu comme pour les immeubles en *identique* ou *similaire* (1), et ce sont sur ces observations que la rédaction actuelle a été adoptée. Dans ce cas, la

(1) J. O. du 12 avril 1919, Chambre des Députés, page 1890, M. Fargeot.

Loi accorde (art. 45) dans un délai de deux mois à dater de la remise du titre.

1. — « Un premier acompte de 25 0/0, sans que cet acompte puisse être inférieur à 3.000 fr., si la perte subie est égale ou supérieure à ce chiffre ni supérieure au chiffre de 100.000 fr., à moins qu'il ne justifie devant le Tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immédiats plus considérables, notamment par la production de quittances, comptes, factures, notes de livraison ou commandes acceptées par les fournisseurs. »

L'Etat a contracté ainsi de lourdes obligations financières d'autant plus difficiles à tenir qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucune prévision précise.

En effet, si d'après les déclarations du Ministre des Finances, il est possible d'estimer la somme minima que l'on devra rembourser ; il est impossible d'apprécier la somme maxima que l'on pourra demander. A la date du 11 avril 1919, le Ministre prévoyait que le chiffre des attributaires s'élèverait au moins à 1.600.000, devant chacun recevoir une somme minima de 3.000 fr. C'est par conséquent une somme minima de 5 milliards qui devra sortir des caisses de l'Etat dans le délai de deux mois après les évaluations.

Mais qui pourra préciser quelle sera la somme maxima que les sinistrés seront en droit de demander ?

La Loi après avoir fixé un maximum de 100.000 fr. détruit cette limite en permettant au sinistré de réclamer..... dans la mesure des dépenses qu'il a engagées.

Ainsi que le faisait remarquer le Ministre des Finances, il s'agit de savoir si même une trésorerie regorgeant de milliards arriverait à financer dans le délai de deux mois après la remise du titre, des sommes considérables qu'il est impossible d'évaluer à l'avance, dont on ne connaît même pas l'ordre de grandeur. (1)

Mais la Chambre ne s'est pas arrêtée à ces observations.

Après avoir organisé le paiement du titre elle continue le même système pour le titre complémentaire en posant cependant comme conditions préalables, que le paiement de la perte subie ait été totalement effectué.

(1) J. O. du 12 avril 1919. Débats Chambre des Députés, page 1878.

La mesure paraît très sage et s'explique par la volonté du législateur de payer d'abord les sommes qui ont leur source dans un droit du sinistré, et de n'accorder qu'en second lieu les sommes qui sont des primes au emploi ou au remplacement. Cette volonté du législateur est-elle ainsi réalisée ? C'est douteux, car si le titre complémentaire de Paul lui est payé après son titre proprement dit, il pourra très bien être payé avant le titre de Pierre, car celui-ci aura peut-être été liquidé postérieurement par la juridiction.

En un mot le paiement des frais supplémentaires d'après ces dispositions pourra très bien concurrencer devant les disponibilités de la Trésorerie, le paiement de la perte subie, et cependant, c'est ce que la restriction signalée plus haut semble avoir voulu éviter, sans y réussir.

Après avoir ainsi réglé d'une manière générale le paiement du titre et du titre complémentaire, la Loi fait une exception en ce qui concerne les meubles du paragraphe 2 de l'article 13 (meubles somptuaires) pour lesquels les indemnités ne seront payées qu'après épuisement de toutes autres sommes dues au dit attributaire à quelque titre que ce soit.

Le mobile du législateur semble avoir été le même que précédemment, mais on pourrait faire les mêmes objections aux dispositions prises : les meubles de luxe de Paul pourront très bien être payés avant l'usine de Pierre.

Enfin, pour faciliter la reprise de la vie économique, l'article 44 affirme dans le dernier paragraphe qu'indépendamment de l'application des dispositions ci-dessus et avant toute évaluation des dommages de guerre il peut être alloué aux sinistrés, pour répondre aux besoins les plus urgents, des avances dont les conditions d'attribution seront fixées de concert par le Ministre des régions libérées et par le Ministre des finances.

c) Si l'attributaire se trouve dans les conditions du paragraphe 2 de l'article 13.

Le 2^e paragraphe de l'article 13 indique :

« Les dommages causés aux matières premières et aux approvisionnements de l'industrie seront payés suivant le mode prévu à l'article 8 toutes les fois que l'attributaire, s'il a subi des dommages immobiliers, n'aura pas souscrit à la condition du emploi et toutes les fois que le emploi n'aura pas été interdit. » (Article 13. Paragraphe 2.)

Quel est le mode de paiement prévu par l'article 8 ? « Le paiement de la perte subie est réalisé par la remise au sinistré d'un titre représentant le montant de ce qui lui est dû et productif d'intérêt à 5 % l'an.

Ces titres sont inaliénables pendant 5 ans à dater de la remise aux attributaires ; ils pourront toutefois pendant ce délai, faire l'objet de cession sur l'autorisation motivée du Tribunal Civil donnée en Chambre du Conseil, le ministère public entendu. Il pourra être appelé de la décision de première instance devant la Cour qui statuera en Chambre du Conseil comme en matière sommaire. Sera nulle toute aliénation qui sera effectuée en violation des dispositions qui précèdent. La nullité sera prononcée à la requête du Ministre des finances. Après l'expiration de 5 ans le remboursement du titre est effectué par le paiement en espèces de dix termes annuels égaux, le premier étant exigible à l'expiration de la 6^e année, et les termes suivants de douze mois en douze mois.

Les attributaires qui s'engageront dans les conditions prévues par les articles 9, 44 et 46 de la présente Loi à effectuer le remploi ou à réinvestir leurs indemnités, obtiendront des versements en espèce suivant les modalités prévues par les dits articles. »

L'inaliénabilité prévue dans ce texte n'est pas faite comme pour le titre, dans l'intérêt du sinistré. Elle est faite dans l'intérêt public pour éviter la dépréciation des titres et protéger le crédit public qui pourrait être compromis par des négociations trop fréquentes. Elle est établie aussi comme *sanction* à laquelle l'attributaire peut se soustraire en remployant ou en réinvestissant son indemnité (Article 8 *infine*).

Mais cette inaliénabilité qui était prévue pour dix ans dans les projets précédents, a été par mesure transactionnelle avec les vues du Sénat, réduite à 5 ans.

Qu'arrivera-t-il à l'expiration de ces cinq années ?

L'article 8 répond ainsi à cette question :

« Après l'expiration du délai de 5 ans, le remboursement du titre est effectué par le paiement en espèces de dix termes annuels égaux, le premier étant exigible à l'expiration de la 6^e année et les termes suivants de douze mois en douze mois. »

Sur quel taux aura lieu le remboursement du titre ?

Dans le silence de la Loi, nous croyons que ce remboursement « en dix termes égaux » indique implicitement que le remboursement aura lieu au pair. Comment pourrait-on en effet parler de l'égalité des termes si l'on remboursait en prenant comme base le cours au jour du paiement. L'on paierait sans doute chaque fois le dixième de la valeur du titre et au bout de dix ans le titre serait remboursé, mais comme les cours varient, il n'y aurait plus égalité entre les termes.

La fixité des délais de remboursement des titres a encore une fois attiré les observations du Commissaire du Gouvernement délégué par le Ministre des finances (1), qui a fait remarquer, que limiter ainsi les délais de remboursement était accroître considérablement les difficultés de trésorerie.

Quid du paiement des indemnités dont les attributaires ne remplissent pas, ni les conditions du 1^{er} § de l'article 45, ni les conditions du 2^e § de l'article 13 ?

Pour les attributaires qui ne veulent pas profiter des avantages offerts par le 2^e § de l'article 13, la Loi leur fait, ainsi que nous venons de le voir, une application stricte des règles prévues à l'article 8. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, c'est sans doute une mesure de sécurité pour le crédit public, mais avant tout une sanction contre celui qui se refuse à profiter des avantages offerts par le 2^e § de l'article 13.

Pour les attributaires, qui au contraire, pour des raisons diverses, ne peuvent remplir les conditions exigées par le 1^{er} § de l'article 44, la Loi organise dans l'article 45 un système **extrêmement libéral**.

Article 45. — « Dans le cas où l'attributaire, n'a droit qu'au montant de la perte subie, s'il déclare dans un délai de deux ans devant la Commission cantonale ou devant le Tribunal des dommages de guerre vouloir destiner l'indemnité à un usage immobilier agricole, industriel, commercial ou à l'exercice d'une profession sur un point quelconque du territoire, l'indemnité représentative de la perte subie, lui est également versée par acomptes successifs au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués.

(1) L. N. du 12 avril 1918. Séance du 11 avril 1918. Chambre des députés, page 4622.

Sauf les cas prévus par l'article 8, si l'attributaire ne destine pas l'indemnité à un usage immobilier, agricole, industriel, commercial ou à l'exercice d'une profession, le paiement est fait en dix termes annuels égaux, le premier étant payable trois mois après la remise du titre de créance et les termes suivants de douze mois en douze mois. »

Ainsi pour tous les attributaires qui ne peuvent se placer dans les conditions du 1^{er} § de l'article 44, la Loi assure le paiement dans un délai de dix ans dans le cas où ils ne consentent pas à réinvestir leur indemnité. Le réinvestissement prévu par l'article 45 est si large, qu'on peut dire que les personnes qui ne consentiront point, veulent simplement transformer leur indemnité en un titre de rente.

Mais si les attributaires consentent à ce réinvestissement sur un point quelconque du territoire, la Loi leur assure le remboursement de toutes les dépenses engagées. Une seule différence est établie entre ces attributaires et ceux qui remploient sur place, dans les conditions de l'article 44 : la Loi ne leur assure pas le paiement de l'acompte de 25 % sans justifications de dépenses engagées dans le délai de deux mois.

D. — Dation en paiement

a). — *Divergences d'opinion sur les modalités mais accord sur le principe.*

La dation en paiement a été envisagée dès le premier projet de Loi, mais avec des modalités différentes par les deux assemblées.

Alors que le premier projet de la Commission (1) de la Chambre et le projet du Sénat (2) prévoyaient que ce mode d'extinction de l'obligation de l'Etat ne pouvait être imposé aux attributaires, la Chambre, au cours des débats, s'est ralliée à une autre thèse.

Estimant que le droit de l'individu est secondaire, elle avait admis que l'Etat pouvait imposer la dation en paiement (3). Sans

(1) Rapport de M. Desplat, n° 2345, page 245.

(2) Rapport de M. Reynald, n° 2345, page 128.

(3) Voir J. O. du 17 janvier 1917. Séance du 16 janvier 1917.

doute cette solution n'était qu'une conséquence certaine de la théorie du droit social qui constituait l'esprit même du premier projet, mais elle semblait aussi avoir une base plus juridique. En effet, si la Loi actuelle s'expliquait sur la dation en paiement, ce ne pouvait être que pour l'imposer. Sinon elle devait garder le silence sur la question et par application de l'article 1243 du Code civil, l'Etat conservait le droit de se libérer par une dation en paiement consentie par le bénéficiaire.

C'est l'argument qui a été développé à la Chambre dans la séance du 16 avril 1917.

Cette manière de voir n'a pas été adoptée par le législateur en dernière analyse et sur les observations de M. Magnaudé (1), la Chambre estima que la dation en paiement, pour offrir toute garantie au sinistré, devait être consentie par lui, et que la nécessité de ce consentement devait être spécifiée dans le corps même de la Loi.

b). — Des raisons d'intérêt de tout premier ordre militaient d'ailleurs en sa faveur.

Ainsi que le montre (2) M. Eymond dans son rapport : « L'état n'apparaît pas ici comme un débiteur ordinaire. Ayant spontanément accepté l'obligation d'effacer les dommages de la guerre, il devait nécessairement se réserver la faculté de remplir cette lourde tâche par les moyens les meilleurs et les moins dispendieux. Le devoir de solidarité nationale qui inspire nos sentiments de générosité envers les victimes de l'invasion ne doit pas nous faire perdre de vue les règles de bonne administration financière qui recommandent d'adopter pour les paiements, les dispositions les moins onéreuses les plus conformes à l'intérêt général. »

Comment douter de la valeur de ce moyen de libération, lorsqu'on envisage l'énormité des stocks constitués par l'Etat en vue de la guerre et qui pourront ainsi faire l'objet d'une liquidation à l'abri de la spéculation des intermédiaires.

Et d'autre part, comment ne pas voir dans ce mode de libération, la conséquence naturelle des récupérations impatiemment attendues à l'égard d'un ennemi qui avait organisé systé-

(1) J. O. du 12 avril 1919. Chambre des Députés, page 1900.

(2) Documents parlementaires. Chambre des Députés, n° 5021. Rapport Eymond.

matiquement le pillage de nos régions envahies. La lecture de l'avis de M. Dubois (1) extrêmement documenté, est particulièrement édifiante. Il montre en outre par de nombreuses citations que ce mode de réparations est souhaité par les intéressés eux-mêmes. D'autre part, il indique par des exemples que la récupération préalable du matériel enlevé est d'autant plus facile à organiser, que le pillage a été plus méthodique. (Exposé concernant les usines métallurgiques de Röchlingen-Carlsruhe, à Thionville, page 78 et suivantes).

c). — *Mesures préparatoires à la dation en paiement.*

Mais avant d'envisager ce mode de libération de l'Etat sur une échelle plus vaste dans le cas probable où l'Allemagne serait amenée à se libérer partiellement en nature, il était urgent d'organiser la récupération du matériel enlevé et systématiquement transporté en Allemagne.

Dès le 29 décembre 1918, M. Loucheur, Ministre de la reconstruction industrielle, indiquait, par un communiqué aux journaux, qu'il organisait un service de recensement du matériel enlevé avec indications de la destination de ce matériel. Il affirmait en même temps que les industriels recevraient l'autorisation d'aller reconnaître ce matériel et que les dispositions seraient fixées pour assurer sa réexpédition en France. Mais pour que ce service fonctionnât convenablement, il fallait de toute évidence obtenir la collaboration des autorités allemandes, qui pouvaient faciliter la tâche du service en question. C'est ce qui a été fait par l'article 4 des conventions de l'armistice du 16 janvier 1919.

ARTICLE VI. — *Restitution du matériel enlevé dans les territoires Belge et Français.*

1. — La restitution du matériel enlevé dans les territoires français et belges étant indispensable à la remise en marche des usines, les mesures suivantes seront exécutées :

2. — Les machines, pièces de machines, objets d'outillage industriel ou agricole, accessoires divers de toute nature, et,

(1) Documents parlementaires. Chambre des Députés, n° 5432. Avis de M. Dubois.

d'une manière générale, tout objet industriel ou agricole, enlevés des territoires qu'avaient occupés les armées allemandes, sur le front occidental, sous quelque prétexte que ce soit, par autorité militaire ou civile allemande ou par des simples particuliers allemands, seront tenus à la disposition des alliés pour être réexpédiés à leur lieu d'origine si les Gouvernements français et belge le désirent.

Ces objets ne subirent aucune nouvelle modification ni dégradation.

3. — Pour préparer cette restitution, le Gouvernement allemand fera parvenir d'urgence à la Commission d'armistice toutes les comptabilités officielles ou particulières relatives à ces objets, tous contrats de vente, location ou autres, toutes correspondances s'y rapportant, toutes déclarations et toutes indications utiles sur leur existence, l'origine, la transformation, l'état actuel et le lieu de dépôt de ces objets.

4. — Les délégués des Gouvernements Français ou Belge feront procéder en Allemagne aux reconnaissances et examens sur place des objets signalés, si cela leur paraît utile.

5. — La réexpédition s'effectuera suivant les instructions particulières qui seront données par les autorités françaises ou belges, suivant ce qu'elles décideront.

6. — En particulier, seront déclarés, en vue d'une restitution immédiate, les dépôts de toute nature sur parc, sur fer, sur bateaux ou dans les usines, de courroies de transmission, moteurs électriques ou pièces de moteurs et d'objet d'appareillage, etc., enlevés de France et de Belgique.

7. — Les renseignements donnés aux paragraphes 3 et 6 devront commencer à parvenir dans un délai de 8 jours francs, à dater du 20 janvier 1919, et devront être entièrement fournis, en principe, avant le 1^{er} avril 1919.

d). — *Dangers de la dation en paiement.*

Mais si la dation en paiement n'a donné prise à aucune objection et si elle a recueilli l'approbation de tous lorsqu'elle est intervenue comme corollaire de la récupération du matériel dérobé, elle a donné lieu à de très vives discussions lorsqu'il a été question de la généraliser et de l'envisager comme moyen

habituel de libération de la part de l'Etat français (1). Les objections produites étaient de deux ordres différents : objection de principe et objection d'intérêt pratique.

Objection de principe : A la séance du 29 janvier 1919, M. Dubois, rapporteur de la Commission du budget, a d'abord fait remarquer que si l'Etat voulait se libérer en nature, il serait obligé de devenir industriel. Il s'est exprimé ainsi : (2)

« Il y a une raison d'ordre financier, car l'Etat, en effet, va en livrant des objets qu'il a produits et fabriqués lui-même, évidemment, se dispenser de payer en espèces les sinistrés, mais il ne sera pas dispensé de payer pour la fabrication des dits objets » et il dit plus loin : « Il n'échappe à personne que l'Etat n'est pas un producteur à bon marché. A la Commission du budget, c'est une vérité qui est devenue « vérité de La Palisse », basée sur l'observation des faits et des constatations aussi nombreuses que rigoureuses. » Mais en dehors de cette objection d'ordre financier qui permet de mettre en date l'économie de ce moyen de libération, il en est une autre d'intérêt pratique qui nous paraît plus grave.

Nous emprunterons encore à M. Louis Dubois (3) l'exposé de cette objection d'intérêt pratique :

« Il ne faut pas, dit-il, que faisant appel aux produits étrangers, quels qu'ils soient, nous portions atteinte à nos industries. Ce n'est donc pas sans discernement que tout cela doit être fait ; c'est pourquoi il faut, auprès de chacun des ministres qui en seront chargés, une organisation qui se ramifiera elle-même avec le concours des industriels suivant les diverses industries, pour qu'il ne soit pas porté atteinte à la vitalité de nos industries nationales, particulièrement à celles qui doivent renaître de leurs cendres. »

(1) Voir J. O. du 17 janvier 1917. Séance du 16 janvier 1917 à la Chambre des Députés.

Voir J. O. du 30 janvier 1919. Chambre des Députés. Séance du 29 janvier 1919 à la Chambre des Députés.

(2) J. O. du 30 Janvier 1919. Chambre des Députés. Séance du 29 janvier 1919, page 290, M. Dubois.

J. O. du 30-1-19. Chambre des Députés du 29-1-19, page 290, M. Dubois.

(3) J. O. du 30 janvier 1919. Chambre des Députés, page 291, M. Dubois.

e) Organisation de la dation en paiement.

Le législateur, tout en ne méconnaissant pas la valeur de ces observations, a cru devoir passer outre en raison de l'intérêt essentiel qu'offrait ce moyen de délibération et il a organisé la dation en paiement ainsi qu'il suit :

Article 46. — « L'Etat peut se libérer par l'un des moyens suivants, si les attributaires y consentent :

En ce qui concerne les immeubles par nature par la dation d'un autre immeuble de même nature et de même valeur situé dans le canton du dommage ou les cantons limitrophes ;

En ce qui concerne les immeubles par destination et les meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique par une fourniture similaire de la même valeur ;

En ce qui concerne les autres meubles, par la remise d'objets mobiliers de même nature et de même valeur.

L'Etat peut également se libérer pour totalité ou partie, en faisant exécuter à ses frais les travaux de restauration des immeubles ou meubles endommagés ou en fournissant des matériaux pour cette restauration.

Il a également la faculté de se rendre acquéreur pour tout ou partie, des immeubles endommagés ou détruits. A défaut d'accord amiable le prix est déterminé suivant les règles prescrites au titre précédent pour l'évaluation de l'indemnité en tenant compte de la valeur du sol et en y comprenant tous les éléments prévus au cas de remploi, si le vendeur prend l'engagement de l'effectuer dans les conditions précisées à l'article 5 de la présente Loi. Le paiement aura lieu, suivant le cas, comme il est dit aux articles 44 et 45.

L'Etat devra se rendre acquéreur des immeubles, après tentative de conciliation si la remise en état du sol dépasse la valeur du terrain, déprécié dans son utilisation, en tenant compte, s'il y a lieu, de la dépréciation qui pourrait en résulter pour le surplus de l'immeuble, en cas d'acquisition partielle.

L'Etat a, dans tous les cas et en tout moment, la faculté de se libérer par anticipation.

Si l'attributaire est débiteur de l'Etat à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions, la somme

ainsi due par lui sera, sur sa demande, imputée à valoir sur le montant de son indemnité et ne sera pas exigible avant que ce montant n'ait été déterminé. »

En ce qui concerne l'interprétation des mots « fourniture similaire de même valeur » et « remise d'objets mobiliers de même nature, et de même valeur » une difficulté peut se présenter sur le sens à donner au mot *valeur*.

Nous croyons que l'admission de la dation en paiement n'a pas pour objet de modifier l'interprétation donnée à ce terme par l'article 13 suivant les différentes catégories de meubles. La valeur des objets devra donc être calculée par l'application des règles fixées par cet article.

Mais en fait la remise d'un objet similaire fera bénéficier le sinistré qui l'aura reçu de la plus value que cet objet a pris par suite des changements survenus dans les conditions économiques.

Il pourra en résulter des inégalités de traitement entre les sinistrés qui ne recevront que la valeur en argent estimée au 30 juin 1914 et des sinistrés qui recevront en paiement des objets similaires.

Mais si le législateur avait voulu effacer cette inégalité, il aurait dû accorder dans tous les cas la valeur de remplacement, ce qui aurait aggravé les conséquences financières de la Loi.

§ 3. — *Question des Intérêts.*

Il était évident que les attributaires d'une indemnité devaient recevoir les intérêts de cette indemnité.

Cette mesure était conforme aux règles du droit commun où les intérêts partent du jour des dommages. D'autre part il était absolument nécessaire de l'accorder aux commerçants, industriels qui avaient acheté matériel ou marchandises grâce aux ouvertures de crédits accordées par leurs banquiers, auxquels ils devaient naturellement payer les intérêts des avances consenties.

Mais si le principe des intérêts n'a guère été contesté, le point de départ des intérêts a varié aux cours des divers projets.

Le premier projet de la Chambre faisait en principe courir les intérêts à partir du premier jour du mois qui suivait la décision définitive.

Le Sénat qui avait adopté un système de paiement plus

rapide et plus large pour les premiers acomptes fixait le point de départ des intérêts *au jour du premier versement*.

La Commission de la Chambre revenait dans son projet à son premier système. Au cours de la discussion, M. Marin proposa un système plus avantageux pour les sinistrés : c'était l'adoption pure et simple du système de droit commun qui fait courir les intérêts à partir du jour du dommage (1).

La Chambre s'est ralliée à un système transactionnel qui est devenu le texte définitif. Nous allons l'examiner en étudiant l'article 47.

Article 47. — « Les sommes dues par l'Etat pour la réparation de la perte subie à l'exception de celles dues pour les dommages causés aux maisons de plaisance et aux meubles visés au § 2 de l'article 13, produisent à partir du 11 novembre 1918 un intérêt de 5 0/0 l'an qui est payé trimestriellement en espèces à l'attributaire. Toutefois, pour les dommages causés aux marchandises, récoltes, produits, approvisionnements et à celle des matières premières qui ne bénéficient pas des dispositions du § 4, numéros 1, 2 et 3 de l'article 13, les intérêts courent six mois après la date du dommage.

Pour les dommages causés à ces marchandises, récoltes, produits et approvisionnements et à ces matières premières pendant l'occupation ennemie, on prendra la date de l'invasion. »

Le système est très simple.

Les intérêts à 5 0/0 l'an courent à partir du 11 novembre 1918, date où l'Allemagne signant l'armistice a reconnu le principe de la réparation des dommages.

Cette règle comporte deux exceptions.

L'une en faveur des attributaires, qui ne bénéficient pas pour leurs marchandises, récoltes, produits et approvisionnements des frais supplémentaires. Il en est de même pour la fraction des matières premières qui ne bénéficient pas des dispositions du § 4 de l'article 13. Cette faveur consiste à faire courir les intérêts six mois après la date du dommage, cette date étant présumée celle de l'invasion, lorsque les dommages ont eu lieu au cours de l'occupation. Cette faveur s'explique en raison du

(1) Voir J. O. du 30 janvier 1919. Séance du 29 janvier 1919, page 298, M. Marin.

motif que nous avons exposé plus haut : ce sont là des personnes qui auront souvent constitué leurs stocks, grâce à un crédit ouvert par leurs banquiers. Il était logique de leur payer les intérêts de ces matières particulièrement utiles à la vie économique et pour lesquels elles en payaient elles mêmes entre les mains de leurs banquiers.)

L'autre exception au contraire s'appuyant sur les mêmes principes est défavorable aux attributaires. C'est la suppression pure et simple des intérêts pour les indemnités qui ont leur source dans la destruction de meubles ou d'immeubles à caractère somptuaire (maison de plaisance ou meubles visés au § 2 de l'article 13). C'est une survivance des règles presque spoliatrices édictées contre ces catégories spéciales de dommages dans les projets précédents.

II. — Difficultés du paiement et les solutions possibles

Qu'il nous soit permis d'examiner à la fin de cette étude les difficultés du paiement et surtout les solutions proposées pour le réaliser.

Nous n'avons ni l'intention, ni la compétence nécessaire pour apprécier quelle est la meilleure. Nous nous bornerons à passer en revue les différents systèmes proposés et indiquer les inconvénients et les avantages qu'ils semblent présenter.

Les difficultés du paiement d'une somme qui, ainsi que nous l'avons vu au début de cette étude, s'élève à un chiffre certainement supérieur à 120 milliards, sont malheureusement trop évidentes. Ces difficultés ont inquiété le législateur à une époque où les dommages n'étaient ni aussi étendus, ni aussi connus qu'à l'heure actuelle (1). D'autre part, depuis les discussions postérieures à l'armistice, le législateur ayant tout lieu d'espérer que la réparation définitive incomberait à l'Allemagne s'est efforcé de la rendre plus complète (suppression de l'abattement de 50 0/0 sur les meubles somptuaires. Valeur de remplacement accordée pour de nouvelles catégories de dommages, etc.) Désireux d'autre part d'assurer une reprise rapide de la vie

(1. J. O. du 23 décembre 1917. Compte-rendu de la séance du Sénat, page 1154.

économique, il a fixé des délais très courts pour le paiement des titres. (Paiement à vue du titre du prestataire au regard de l'ennemi. Acompte de 25 0/0 payable dans la majorité des cas dans les deux mois qui suivent la décision des juridictions compétentes. Extension possible de ces acomptes à une somme indéterminée s'il y a justification de réinvestissement. Enfin amortissement dans un délai de 16 ans des sommes qui auraient été payées par un titre inaliénable pendant cinq années.) Toutes ces mesures qui seront peut-être trop lentes au gré des sinistrés, vont nécessiter un effort financier extrêmement difficile à réaliser. Sans doute, l'Allemagne devra payer, selon le mot de M. Lyod Georges, « dans la mesure de ses possibilités. » Mais ces possibilités se produiront à échéances peut-être lointaines, ainsi que nous le verrons plus loin et nous avons ouvert des droits à court terme à nos sinistrés. L'inquiétude manifestée par le Ministre des Finances à la séance du 11 avril 1919 (1) n'apparaît donc que comme trop justifiée.

A). — L'Etat français, par ses seuls organismes financiers, pourra-t-il supporter cet effort ?

Cette solution semble avoir été écartée dès le premier projet, dans lequel cependant les charges financières étaient autrement moins graves que dans la Loi. Dès le premier projet (article 41), en effet, la Chambre prévoyait le concours possible d'établissements financiers et ceci dans les mêmes termes que la Loi actuelle. La Loi actuelle prévoit le concours, mais exige que les conventions qui lieront l'Etat et les établissements financiers soient soumises à la ratification des Chambres (article 48).

B). — La France peut elle, même avec le concours d'établissements nationaux, suffire à cet effort ?

Après l'effort financier fait pendant la guerre, la France, amputée de 120 milliards en plus de ses richesses nationales, pourra-t-elle trouver dans une épargne très diminuée, les sommes nécessaires ? Les hommes les plus compétents en ont douté. M. Truchy l'affirme dans un rapport au Comité national des réparations des dommages de guerre en date du 11 avril

(1) J. O. du 12 avril 1919.

1918 (1). « On peut considérer comme acquis que l'Etat français, à raison des charges immenses nées de la guerre, ne pourra pas régler les sommes dues aux sinistrés avec la promptitude nécessaire, s'il ne fait appel qu'aux seuls capitaux nationaux. »

C). — *La collaboration des capitaux étrangers et sa forme.*

Et devant l'étendue de nos ruines, les capitaux de nos Alliés ne semblaient même pas attendre notre appel....

Dès le 17 avril 1916, la conférence économique interalliée tenue à Paris, affirmait : « Proclamant leur solidarité pour la restauration des pays victimes de destructions, de spoliations et de réquisitions abusives, les Alliés décident de rechercher en commun les moyens de faire restituer à ces pays, à titre privilégié, ou de les aider à reconstruire leurs matières premières, leur outillage industriel et agricole, leur cheptel et leur flotte marchande. » Sans doute cette assurance donnée au moment où la lutte était la plus vive, offrira dans l'avenir de grosses difficultés d'application et demandera aux intéressés de lourds sacrifices. Les capitaux vont être en effet extrêmement recherchés après la guerre, et les services rendus, les sacrifices accomplis par certains Alliés plus exposés paraîtront sans doute encore méritoires, mais seront plus lointains. Comment ne pas en douter lorsqu'on constate le silence obstiné conservé par M. le Ministre des Finances aux questions de M. Dubois dans la séance du 11 avril 1919, relativement aux décisions financières de la Conférence ?

Sous quelle forme cette collaboration des capitaux étrangers pouvait elle se produire ? Sous la forme d'emprunts que nos Alliés d'hier pouvaient nous autoriser à émettre chez eux avec des conditions favorables. Certains d'entr'eux, comme l'Amérique et l'Angleterre, ont sans doute fait de très lourdes dépenses, mais aussi de très gros bénéfices, parce que leurs industries intactes, ont fonctionné pendant toute la guerre. Mais certains esprits hardis, frappés par le résultat donné par le Commandement unique sur le terrain militaire, se sont demandé si on ne pourrait aboutir, sinon à un commandement unique en matière financière, du moins à une organisation qui éviterait aux Alliés d'hier de se concurrencer au point de vue financier.

C'est M. Francq, qui, dans une communication au Comité national de réparation, a proposé la création d'un office intérallié, chargé d'émettre des emprunts et d'assurer le paiement des indemnités de guerre.

Séduisant un premier contact, ce projet n'a pas obtenu l'approbation du Comité de réparation des dommages de guerre.

M. Larnaude lui a adressé des objections d'ordre politique, diplomatique, législatif.

Objections d'ordre politique, parce que ce serait l'aliénation d'une partie de la souveraineté de chaque Etat.

Objections d'ordre diplomatique, parce qu'il entrevoyait des difficultés insurmontables à de telles négociations.

Objections législatives, parce qu'on ne peut admettre que les ressources pour payer les indemnités soient *mises en commun*, si les législations de chaque Etat accordent des droits *variables* aux sinistrés.

D'autre part, M. Lefèvre a présenté les objections d'ordre financier.

En quelle monnaie émettre un tel emprunt ? Quelle quote-part attribuer à chaque Etat ? Enfin, argument décisif : L'expérience des Commissions de dettes prouve que le crédit le plus faible entraînerait le meilleur.

Devant ces objections, le Comité national ne s'est pas rallié à la proposition de M. Francq.

La collaboration financière des Alliés devra donc être recherchée et acquise par les moyens traditionnels des emprunts précédés de négociations diplomatiques qui en fixeront les modalités.

Mais ces combinaisons financières d'ordre intérieur ou d'ordre intérallié, ne peuvent faire oublier que celui qui doit payer, en définitive, c'est le responsable, c'est à dire l'Allemagne.

D). — *L'Allemagne pourra-t-elle payer et sous quelles formes ?*

Cette question a été fréquemment agitée dans les revues et dans l'opinion publique depuis l'armistice. Mais pour y répondre avec précision, les éléments essentiels font défaut : Ainsi que nous l'avons vu au début de cette étude, on est loin de connaître le chiffre exact des dommages de guerre. D'autre part, on ne peut connaître qu'approximativement les ressources de l'Allemagne.

Enfin les sinistrés français auront-ils priorité sur les autres débiteurs de l'Allemagne ? Dans l'affirmative, cette priorité sera-t-elle accordée pour tous les dommages ? Tant que ces questions préalables n'ont pas été solutionnées, il n'est pas possible de savoir si notre créance à l'égard de l'Allemagne sera facilement liquidée par celle-ci ou non.

Tout est subordonné en un mot à la capacité de paiement de l'Allemagne d'une part et de l'ordre de préférence qui sera établi entre ses créanciers. La deuxième question sera solutionnée par le traité de paix. La première peut en raison des statistiques d'avant guerre faire l'objet d'hypothèses vraisemblables.

M. Despaux, dans une étude sur l'indemnité de guerre, estime, d'après les statistiques Hefferich, que l'épargne annuelle de l'Allemagne était de dix milliards, mais cette somme a beaucoup augmenté par suite des profits de guerre (1). Le fisc allemand peut donc mettre annuellement des dizaines de milliards de marks à la disposition des Alliés. Et il ajoute : « cette indemnité ne ruinera pas l'Allemagne car elle peut être prélevée sur une partie de ses revenus autres que ceux du travail. »

Remarquant ensuite que l'Allemagne a engagé presque toutes ses valeurs mobilières, il affirme qu'elle *ne pourra payer presque rien comptant*.

Les inquiétudes manifestées au sujet des engagements financiers pris par la Loi n'apparaissent donc que comme trop justifiés ainsi que le désir exprimé par M. Lefèvre à la séance du 11 avril 1919 (2). « Nous n'avons qu'une préoccupation, nous qui sommes dans la France non détruite : Ne pas laisser les régions dévastées face à face avec l'ennemi ou même avec les Alliés. Nous voulons mettre la France entre elles et eux. » D'où la nécessité de parer par nos propres moyens aux besoins financiers immédiats par l'organisation des moyens de crédit et

(1) Indemnité de guerre par M. Despaux, 1919. Imprimerie Cadet, page 192 et suivantes.

(2) Le 16 Juillet 1919, le Gouvernement déposait enfin un projet de loi portant approbation d'une convention passée avec les promoteurs d'une Société de Crédit national pour la réparation des dommages de guerre, qui se constituait au capital de 100 millions de francs.

des contrats prévus par l'article 41. Sans doute l'Allemagne pourra s'acquitter dans l'avenir, mais sous quelle forme ?

Paiera-t-elle en argent, paiera-t-elle en nature ? En raison de sa puissance industrielle, et du besoin urgent que nous aurons en matériel de toute nature, la deuxième solution a été accueillie très favorablement. Mais, ainsi que nous l'avons vu plus haut, elle a fait l'objet des réserves expresses de certains orateurs à la Chambre des Députés lors de la séance du 11 avril 1919

Dans son étude, M. Despaux a résumé d'une manière fort heureuse les dangers de cette méthode séduisante à première vue et l'équilibre délicat que les Alliés auront à garder dans la solution adoptée : (1)

« En tant que producteurs, les Alliés veulent imposer à l'Allemagne d'acheter leurs marchandises et l'empêcher autant que possible de vendre les siennes, soit chez eux, soit dans les autres pays.

En même temps, en tant que créanciers, ils lui demandent de payer le plus possible, c'est-à-dire de vendre beaucoup à l'étranger et de lui acheter peu. *Ces deux tendances se contra- rient.* » Et il résume ainsi le danger de cette deuxième solution : (2)

« Si l'Allemagne était non seulement laissée libre d'exporter, mais encore obligée d'exporter beaucoup, elle prendrait sur les marchés étrangers une place plus importante encore qu'avant la guerre. Elle pourrait reprendre ses projets d'expansion économique et même les amplifier. La défaite militaire lui ménagerait une revanche économique, en attendant d'autres. »

Ainsi, cette question de paiement ne doit être ni posée ni résolue en n'ayant en vue que les seuls intérêts des sinistrés. Elle intéresse au contraire l'avenir économique du pays tout entier, et c'est comme telle qu'elle doit être traitée.

Mais il n'en reste pas moins que la Loi actuelle engage gravement les finances publiques. Il est de l'intérêt de tous que les engagements pris soient n'abord tenus. Sans doute, il est à

(1) De l'indemnité, par M. Despaux page 154.

(2) De l'indemnité, par M. Despaux page 155.

souhaiter que le payement définitif incombe à l'Allemagne et nous sommes en droit d'espérer que nos alliés d'hier nous prêteront leur concours en attendant cette échéance lointaine, mais nos finances devront suffire aux premiers payements. Il est à souhaiter que le jeu des organes de crédits et que les contrats prévus par la Loi actuelle permettent, en temps utile, de tenir les engagements pris dans la Loi. C'est d'abord la condition de la renaissance économique des régions dévastées, mais c'est aussi une question de crédit public et de paix sociale.

Conclusion

Nous avons vu, au début de cette étude, combien cette Loi était nécessaire, d'une part, à cause de l'étendue des désastres, d'autre part, à cause de l'insuffisance et de l'incohérence de la législation existante. Seul le prestataire était protégé, mais le sinistré qui avait subi un dommage brutal, en dehors de toutes les lois de la guerre, restait dépourvu de tout recours.

La Loi actuelle a voulu que la guerre, si vaillamment supportée par toute la nation, perde ce caractère de « cas fortuit » qui dégageait la responsabilité de tous. Proclamant à nouveau le droit à la réparation énoncé par la Loi du 10 août 1792, elle s'efforce de lui donner une consistance. Il ne suffit pas en effet de proclamer un droit comme l'avait fait cette Loi de l'époque révolutionnaire, il fallait que ce droit eût une sanction.

La Loi actuelle garantit un minimum à tout sinistré qui a subi un dommage certain, matériel et direct résultant des faits de la guerre. Ce minimum, c'est la valeur d'avant-guerre. Certes, le sinistré, en raison du changement des conditions économiques, ne pourra pas toujours se procurer la chose équivalente à celle qu'il avait perdue. Mais c'est néanmoins un progrès très considérable sur notre législation antérieure et sur la législation des autres peuples.

D'ailleurs la Loi accorde fréquemment les frais supplémentaires, chaque fois que le sinistré manifeste l'intention de réinvestir son indemnité dans une entreprise ayant un intérêt économique.

Enfin, la Loi s'est efforcée d'assurer un paiement rapide des droits constatés. Même dans le cas où le sinistré ne manifeste pas son intention de participer à l'activité économique, elle assure le paiement de l'indemnité dans les 16 années qui suivront la constatation de ses droits.

Mais ces droits ouverts aux sinistrés, ces paiements promis dans des délais relativement courts pourront-ils se réaliser ? Nul ne saurait l'affirmer, car au moment même où ces engagements étaient pris, les moyens de trésorerie n'avaient pas encore été prévus.

L'Etat français pourra-t-il tenir ses engagements ? C'est là une question essentielle pour les sinistrés et pour le crédit public. Quelle amère déception si l'Etat ne pouvait tenir parole ! Les espérances soulevées par la Loi ont été immenses et de nombreux sinistrés s'en sont peut-être exagéré la portée. Il leur a semblé que l'Etat pourrait d'un coup de baguette magique rétablir la situation d'avant-guerre.

D'autre part, où s'arrêteraient les bienfaits de la Loi ? Nous avons examiné les fluctuations sur la question des fonds de commerce. Entraînée hors des limites qu'elle s'était d'abord tracée, où s'arrêterait la générosité du législateur ? Nul ne le savait ; et ceux-là même qui n'avaient pas souffert un dommage direct étaient en droit d'espérer. Lorsque le législateur fixe ensuite une limite, ne paraîtra-t-elle pas *fixée arbitrairement* ?

Devant le sentiment des réparations nécessaires, devant les immenses espérances soulevées par la Loi elle-même, les résultats obtenus, quelque satisfaisants qu'ils soient, n'apparaîtront-ils pas comme une manifestation d'impuissance de l'Etat ?

L'impuissance de l'Etat serait plus facilement accueillie, si en face des *maux* de la guerre, il n'y avait les *profits* de la guerre. Les uns seraient plus facilement acceptés si les autres n'existaient pas. Sans doute on a essayé de saisir ces profits et de les frapper de lourdes charges financières. Mais on devine à quelles difficultés insurmontables doivent se heurter les agents du fisc et la fraction qui échappe à tout contrôle.

Pendant la guerre, un monde nouveau s'est créé, écrasant les uns sous ses ruines, apportant aux spéculateurs, aux fournisseurs de l'Etat, aux producteurs de tous ordres les signes monétaires émis par le gouvernement. La circulation fiduciaire grossie, a diminué la valeur de l'unité monétaire, de telle sorte que tous ceux qui n'ont pas recueilli cette pluie d'or, en admettant qu'ils aient conservé leur patrimoine, le retrouvent relativement diminué par rapport à l'enrichissement universel.

C'est en vain que le législateur essayera après coup d'atténuer les injustices les plus évidentes, par des lois sur les dommages

et sur les profits de la guerre, chargées, par des actions inverses sur les plateaux de la balance sociale ; de rétablir l'équilibre. Ce monde nouveau s'est créé à la faveur de l'incohérence juridique, sous laquelle nous avons vécu pendant cinq années :

Les uns, mobilisés à l'usine, ont assuré la production indispensable du matériel nécessaire, payés largement et vivant à l'abri du danger.

La majorité, conservant leur liberté, ont vécu dans l'édifice de nos droits privés et publics, réalisant souvent de très gros profits grâce à leur activité, ou les subissant, grâce, justement à l'absence des mobilisés et à cette surabondance de signes monétaires qui s'abattit sur eux comme une pluie d'or.

Les autres ont servi par devoir patriotique la cause commune, et ceci presque gratuitement, courant tous les dangers et assumant tous les risques.

Mais il ne faudrait point cependant se payer uniquement de mots. L'accomplissement de ce devoir était lourdement sanctionné par le code de justice militaire. Ces sanctions étaient prononcées au nom d'un droit, droit de l'Etat de faire assurer sa défense par tous les hommes valides en âge de porter les armes. Ce droit de l'Etat ne paralysait-il pas, en fait, l'exercice de tous les droits privés de l'individu en lui enlevant le plus précieux de tous : le droit à la Liberté. Ce droit de l'Etat, qui exigeait des individus l'abandon de leur liberté, en attendant le sacrifice de leur vie, n'était-il pas le « droit social » par excellence ? Ainsi, ce droit social qu'on a prétendu inventer à l'occasion de cette Loi de réparation des dommages de guerre n'est pas une nouveauté. Il n'a pas cessé de coexister pendant toute la durée de la guerre, avec nos droits privés. Et c'est grâce à cette coexistence, grâce à cette incohérence juridique que nous avons abouti à ces dénivellations sociales qui ont créé un monde nouveau.

La guerre finie, on veut supprimer ce système, revenir à l'application pure et simple de nos droits privés et atténuer, puisqu'on ne peut les supprimer, les conséquences de cette monstrueuse dualité.

Souhaitons que le passage d'un régime à l'autre, souhaitons que la liquidation se produise sans troubles et sans heurts, mais les difficultés ainsi créées, les injustices manifestes aux-

quelles aboutit un tel régime, ne comportent-elles pas un enseignement pour l'avenir ?

On a dit bien souvent (1) que l'Etat, une fois engagé dans des interventions économiques, ne pouvait se dégager de cette immixtion. Il se trouve peu à peu attiré, absorbé, happé par le mécanisme économique et son action doit s'étendre de proche en proche. L'histoire économique de cette guerre dans notre pays et chez les autres belligérants, particulièrement en Allemagne, en sera une éclatante démonstration.

Après avoir procédé à la mobilisation générale, il a dû assurer la subsistance des personnes qui étaient à la charge des mobilisés, par les allocations.

Puis, la crise alimentaire se faisant sentir, on a tenté d'ailleurs en vain, ainsi que l'a avoué le Ministre du Ravitaillement à la fin de la guerre, de procéder à une répartition générale des produits alimentaires. Afin de donner au crédit public une base plus large, on a procédé à une *mobilisation financière* par la concentration, aux mains de l'Etat, des valeurs mobilières — mobilisation prudente chez nous, très nette en Allemagne. — Nous avons failli arriver à la *mobilisation civile* en vue d'utiliser toutes les forces en vue de la Défense nationale. Et s'il en avait été ainsi, n'était-ce pas la marche très nette, incontestable, vers une *organisation socialiste*, comprenant, d'une part, l'*organisation de la production* en vue de la guerre ; d'autre part, la *répartition des richesses*. Ces mesures ont été prises chez nous sous la pression des événements, après avoir considéré l'adoption de ces mesures par nos ennemis, plus prévoyants et surtout plus préparés à la guerre ; comme une marque de faiblesse.

Mais conduits par l'implacable logique des Lois économiques, nous étions forcés de les adopter peu après.

Ainsi, une leçon éclatante se dégage de l'expérience de cette guerre, et de ces solutions incomplètes, mais inéluctables, prises à regret en matière économique : la conception de la *nation armée* doit entraîner comme corrolaire inévitable le *socialisme national*. Si les luttes entre peuples ne sont pas abolies, ce n'est pas seulement la mobilisation des hommes valides capables de porter les armes que nous devons préparer, c'est la mobilisation de toutes les énergies nationales, de toutes les

(1) V. H. Spencer : « L'Individu contre l'Etat ».

richesses en vue de porter à son maximum la puissance de l'Etat dans une guerre future.

Ainsi sera supprimée, par le triomphe complet et définitif du droit social, la dualité d'où sont nées, à la suite de la guerre actuelle, les dénivellations économiques contre lesquelles les mains débilés du législateur, qui est intervenu trop tard, ne pourront rien.

Le remède ne sera-t-il pas pire que le mal ?

Ce droit social, dictant à chacun sa tâche, ne tuera-t-il pas, du même coup, toutes les libertés ? Après avoir eu toutes les prétentions, n'aura-t-il pas toutes les incompétences, comme nous le constatons à chaque intervention, à chaque gestion administrative ? En supprimant l'éperon de l'intérêt individuel, ne risquons-nous pas de supprimer l'agent le plus actif de la production économique et de préparer le « nivellement de toutes les conditions dans le néant ? »

Mais, si nous considérons que ce droit social emporte des conséquences aussi funestes, si nous considérons qu'il est la mort même de toutes les libertés pour la défense desquelles on va galvaniser toutes les forces de la nation, il ne faut pas attendre, pour lui interdire l'accès de notre domaine juridique, qu'il s'attaque à nos droits matériels. Comment lui interdire cette intervention si nous l'avons laissé agir librement sur la liberté et sur la vie des personnes ? Si nous ne voulons pas aboutir au socialisme national qui serait la mort de toutes les libertés et la patrie de toutes les incohérences administratives, nous devons nous attaquer à sa cause qui est la conception de la Nation armée.

Mais cette conception de la Nation armée est une nécessité tant qu'une Société des Nations, soutenue par des forces coercitives, n'aura pas vu le jour.

Une parodie des conférences de La Haye ne suffit pas à assurer cette sécurité. Une Société des Nations exigerait sans doute le sacrifice de nombreuses ambitions et devrait être précédée d'un statut international du travail et d'un statut international des capitaux supprimant les causes économiques dans les conflits internationaux.

Un statut du travail vient d'être ébauché à la conférence, mais aucun statut ne semble avoir été envisagé au sujet des capitaux.

Il est à souhaiter que ceux qui délibèrent sur l'avenir des peuples à la Conférence de la Paix, songent aux conséquences lointaines d'un impérialisme intransigeant. Sur le Conseil des vivants, ils assureront la défense des intérêts immédiats, mais au prix de quelles souffrances dans l'avenir ! Que leurs pensées se tournent parfois vers ces millions de morts qui ont cru tomber pour la liberté des peuples après avoir connu toutes les misères ! Que leur sacrifice n'ait pas été inutile et que, du spectacle de telles ruines et de telles hécatombes se dégage pour ceux qui président aux destinées de démocraties triomphantes, une salutaire leçon de vanités humaines ! Qu'ils y puisent la sagesse des sacrifices nécessaires, des concessions réciproques qui permettront seules l'élaboration d'une Société des Nations capable de vouloir et d'agir.

Sans elle, les peuples attendront dans une quiétude trompeuse, le retour d'un conflit, peut-être plus sanglant encore, où, dans chaque nation, les individus, devenus les esclaves de l'Etat omnipotent, déploreront leurs libertés perdues et l'imprévoyante ambition de ceux qui ont sacrifié, à leurs intérêts immédiats, le bonheur et l'avenir de l'humanité.

VU : *Le Doyen,*

F. LARNAUDE.

LU ET APPROUVÉ : *Le Président,*

RENÉ JACQUELIN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
I^{re}. Partie. — Historique sommaire et principes généraux de la Loi actuelle.	
Chapitre I. — Principes adoptés par notre législation à la suite de guerres antérieures.	7
Chapitre II. — Dommages dont la réparation était assurée soit par la législation existante, soit par la jurisprudence établies à la mobilisation	10
Chapitre III. — Fondement sur lequel repose la nouvelle Loi ?	16
Chapitre IV. — Quels sont les dommages que la Loi entend réparer ?	28
Chapitre V. — Quelle est l'étendue de la réparation accordée par la Loi ?	34
Chapitre VI. — Quelles personnes peuvent demander la réparation ?	37
Chapitre VII. — Organisation de la juridiction.	44
II^e Partie. — Modalités de la réparation en matière mobilière.	
Chapitre I. — Etendue de la réparation accordée en principe aux meubles et exceptions au principe posé. . .	56
Chapitre II. — Réparation des dommages maritimes résultant des faits de la guerre	66
Chapitre III. — Réparation des dommages causés par la perte ou la destruction des titres de bourse.	73
Chapitre IV. — Réparation des dommages causés aux offices ministériels et aux fonds de commerce	80
Chapitre V. — Du Payement en matière de meubles. 1 ^o Procédure ; 2 ^o Difficultés et solutions possibles. . .	90
CONCLUSION	113

RIOM (PUY-DE-DOME)

IMPRIMERIE TYPOGRAPHIQUE F. FONFRAID

